

Ernesto Treviño Ronzón
José Galindo Rodríguez
Michael T. Ducey
(coordinadores)

Cien años de la Constitución de 1917

Análisis interdisciplinarios



Universidad Veracruzana

Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales. Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es).

Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana para cualquier uso comercial.

La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será responsable por las acciones legales que genere e indemnizará a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja conforme a la legislación aplicable.

CIEN AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Análisis interdisciplinarios

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Sara Ladrón de Guevara

RECTORA

María Magdalena Hernández Alarcón

SECRETARIA ACADÉMICA

Salvador Tapia Spinoso

SECRETARIO DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Octavio Ochoa Contreras

SECRETARIO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Édgar García Valencia

DIRECTOR EDITORIAL

CIENTOS AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917
Análisis interdisciplinarios

Coordinadores

ERNESTO TREVIÑO RONZÓN

JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ

MICHAEL T. DUCEY



Universidad Veracruzana
Veracruz, Veracruz

Diseño de colección: Aída Pozos Villanueva
Maquetación de forros y *collage* digital: Enriqueta del Rosario López Andrade

Clasificación LC:	KGF2914 C53 2017
Clasif. para derecho:	KE030 C53 2017
Clasif. Dewey:	342.72023
Clasif. para derecho:	342.72023
Título:	Cien años de la Constitución de 1917 : análisis interdisciplinarios / coordinadores, Ernesto Treviño Ronzón, José Galindo Rodríguez, Michael T. Ducey.
Edición:	Primera edición.
Pie de imprenta:	Xalapa, Veracruz, México : Universidad Veracruzana, Dirección Editorial, 2017.
Descripción física:	404 páginas ; 23 cm.
Serie:	(Colección Biblioteca)
Notas:	Incluye bibliografías.
ISBN:	9786075026381
Materias:	México. Constitución política (1917). Historia constitucional--México.
Autores relacionados:	Treviño Ronzón, Ernesto. Galindo Rodríguez, José. Ducey, Michael Thomas, 1960-
DGBUV 2018/04	

Primera edición, 20 de diciembre de 2017

D.R. © Universidad Veracruzana
Dirección Editorial
Hidalgo núm. 9, Centro, CP 91000
Xalapa, Veracruz, México
Apartado postal 97
diredit@uv.mx
Tel./fax (01228) 8185980; 8181388

ISBN: 978-607-502-638 1

La publicación de este libro se financió con recursos del PFCE.

Impreso en México
Printed in Mexico

INTRODUCCIÓN

ERNESTO TREVIÑO RONZÓN

JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ

MICHAEL T. DUCEY

A INICIOS DE 2017 SE CUMPLIERON CIEN AÑOS de la promulgación de la Constitución vigente en el territorio mexicano. Es un hecho relevante porque una de las características de los Estados contemporáneos es el apego a un marco constitucional, en torno al cual se organiza gran parte de su vida política, pública, social y económica. En tal marco, la constitución de México –también conocida como la Ley Suprema o la Ley Fundamental en que se asienta el Estado– es un elemento que logra condensar algunas de las más importantes aspiraciones, compromisos y obligaciones que los gobiernos y los ciudadanos que habitan este territorio acuerdan impulsar para sí mismos.

Por otro lado, la vigencia del texto constitucional es un asunto en sí relevante, pues no se trata de una prevalencia inerte, o meramente inercial, sino de una marcada por el cambio constante, por la transformación, por el debate y por la insatisfacción en torno a lo que en sus líneas está expresado, prometido o, en su caso, silenciado y excluido.

REFLEXIONAR SOBRE LA CONSTITUCIÓN EN SU ANIVERSARIO

La llegada del aniversario de la también conocida como Constitución de 1917 abrió un amplio proceso de reflexión en torno a su pertinencia, organización, alcances y también en torno a sus problemas. Durante el lustro previo al centenario, se ha desarrollado una cantidad significativa de discusiones y análisis en espacios universitarios y legislativos, en

foros públicos y en los medios de comunicación masiva. El gobierno federal, los gobiernos de los estados e integrantes de los tres poderes de la Unión se propusieron desarrollar actividades diversas en torno al centenario, como una suerte de reconocimiento del impacto que la Constitución tuvo y sigue teniendo en la vida nacional. En diversos foros, desde plazas cívicas y bibliotecas públicas hasta recintos legislativos, durante todo este tiempo se observaron diferentes ejercicios de conmemoración y de análisis. Este libro y los trabajos en él contenidos forman parte de este momento de necesaria reflexión colectiva sobre la Constitución.

México, nunca está de más recordarlo, es un país grande, complejo, diverso, marcado por problemas de diferente orden, y el texto constitucional es, hasta cierto punto, una superficie de inscripción donde podemos leer precisamente parte de esa complejidad. La Constitución ha experimentado un número significativo de modificaciones que de una forma u otra han tratado de responder a las demandas de quienes han logrado expresar en ella sus expectativas, convicciones, desacuerdos o aspiraciones. Al momento de escribir esta introducción se contabilizan alrededor de 700 modificaciones publicadas en más de 230 decretos.¹ En este sentido, el actual texto constitucional se encuentra en una situación paradójica y, si se quiere, liminal: es y al mismo tiempo no es aquel que se firmó en la ciudad de Querétaro bajo la sombra del ciclo revolucionario de principios del siglo veinte.

En los cien años que han transcurrido desde 1917, México se ha transformado en casi todos sus ámbitos, y la Constitución expresa parte de este proceso. Como se podrá apreciar en algunos capítulos de este libro, esta dinámica la ha convertido en un texto criticado por su extensión, por la técnica legislativa con que se ha transformado, por los fines y las condiciones en que se ha hecho. Asimismo, junto con la Constitución y su largo proceso histórico, se ha verificado el desarrollo de todo

1 Véase Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios (2017).

un género discursivo bajo el cual es posible articular los así llamados textos constitucionales –las diferentes modificaciones a la Constitución y las leyes que de ella se derivan–, así como todo un campo de conocimiento en torno al cual especialistas de diferentes disciplinas han buscado explicar su devenir y sus alcances.

Como todo campo de conocimientos, en el ámbito de los estudios sobre la Constitución es posible identificar tendencias temáticas, institucionales y hasta de enfoques que han variado con el paso de los años y según algunas coyunturas clave. La nacionalización de los hidrocarburos de los años treinta, el movimiento estudiantil de los sesenta, el levantamiento zapatista de los noventa o la crisis de violencia de este siglo *xxi* han tenido implicaciones a nivel constitucional que han llevado a detonar estudios sobre las reformas y su impacto en la configuración política de México, sobre el campo y la situación agraria, sobre la economía, sobre los derechos o sobre la seguridad. El último ciclo de reformas constitucionales de 2013 inauguró también un nuevo momento de discusiones sociales, políticas y académicas que no ha terminado y que se ha caracterizado por incluir a muchas personas más en los debates y por incrementar, aunque sea temporalmente, la atención de la ciudadanía hacia los procesos de reforma y sus implicaciones.²

ORGANIZACIÓN DE LA OBRA

Este libro en particular responde a una iniciativa regional impulsada por académicos de la Universidad Veracruzana orientada a discutir algunas dimensiones del proceso histórico de la Constitución. Los convo-

2 Los trabajos de análisis sobre la Constitución son numerosos. Están expresados en incontables libros, capítulos de libros, memorias de congresos, artículos científicos o investigaciones especiales presentadas al Congreso de la Unión o a las mismas autoridades gubernamentales. Algunos de esos trabajos son citados en este libro por los autores de los capítulos. Por otro lado, en años recientes inició un ciclo de publicación de escritos que han buscado poner bajo nueva luz hechos históricos, procesos políticos y también asuntos estructurales de la Constitución. Es el caso de los trabajos de Marván (2017), Cossio y Silva-Herzog Márquez (2017), Esquivel, Ibarra y Salazar (2017), entre otros.

cantes estábamos interesados en propiciar un diálogo desde diferentes disciplinas, sobre viejas y nuevas temáticas en torno a la misma. La convocatoria fue respondida con entusiasmo, de modo que el libro contiene 14 escritos organizados en cinco secciones que buscan adentrar al lector en reflexiones novedosas, críticas, históricas y contemporáneas, deconstructivas y, en algún grado, proyectivas del discurso constitucional.

La primera sección lleva por título El Estado, el pueblo y la Constitución en el contexto global, e incluye tres capítulos. Alberto Javier Olvera Rivera presenta una discusión sobre el constitucionalismo y la ausencia de Estado de derecho en México. Víctor Manuel Andrade Guevara presenta un análisis de la Constitución de 1917 a la luz del derecho global y del así llamado nuevo constitucionalismo, mientras que Ernesto Treviño Ronzón aborda la continuidad y el cambio en la Constitución a través del análisis de la construcción político-discursiva del pueblo. Con esta sección, se abre la reflexión crítica sobre el estado actual del texto constitucional y de otros aspectos sociales y políticos, en una escala global y local, con una mirada sincrónica y diacrónica discontinua, con énfasis en algunos de los principales problemas del documento constitucional, su relación con el sistema político y de cara a la construcción del estado de derecho y de los actores sociales.

La segunda sección del libro se titula Actores locales en procesos constitucionales. En ella se incluyen dos capítulos. Uno es de Efraín Quiñonez León, quien presenta una discusión sobre la muerte y la resurrección del ayuntamiento. Ahí, el autor problematiza, entre otros temas, el tratamiento de los ayuntamientos, sus atribuciones y poderes, así como la ficción autonómica de las alcaldías. El otro escrito de la sección es de José Martín Blásquez Ojeda, quien reflexiona sobre el constituyente de Querétaro de 1917. Seguramente el lector encontrará significativo el énfasis que hace en las aportaciones de la diputación veracruzana, un aspecto poco trabajado todavía.

La tercera sección se titula Libertades en el estado mexicano a partir de la Constitución de 1917. Aquí se incluyen dos capítulos. Uno es de

Celia del Palacio Montiel, quien desarrolla una discusión sobre la prensa y la libertad de expresión en los tiempos del diseño y promulgación de la Constitución, focalizando la postura política de y en la prensa de la época. En la misma sección, Filiberta Gómez Cruz aborda un tema poco visible cuando se discute el contexto de producción de la Constitución de 1917: la vigilancia a los extranjeros. Su texto permite comprender algunas de las preocupaciones de los gobiernos de la época frente al comportamiento político de los extranjeros que ingresaban al país, particularmente por el puerto de Veracruz.

La cuarta sección se titula La educación y la historia de la Constitución, e incluye cuatro capítulos; el primero es de Rosa Nidia Buenfil Burgos, quien presenta una revisión histórica del artículo tercero, asumiendo una perspectiva diacrónica desde momentos previos a su modificación en la Constitución de 1917 hasta la reforma de 2013 que se sigue implementando, y enfatizando las vicisitudes ideológicas y las fronteras políticas que cada modificación ha implicado. En seguida está el trabajo de Abel Juárez Martínez, quien focaliza algunos antecedentes que llevaron a la gestación, desarrollo y admisión del artículo tercero. Gerardo Antonio Galindo Peláez desarrolla una discusión que pone énfasis en las políticas sobre la Educación Pública en el periodo constitucionalista en Veracruz, particularmente entre 1915 y 1917, señalando algunos rasgos de la transición entre el viejo y el nuevo Estado. En el cuarto capítulo de la sección, José Manuel Velasco Toro aborda el artículo tercero constitucional subrayando la correlación entre educación, investigación científica y desarrollo tecnológico, y proporcionando una revisión que permite reconstruir un siglo de acciones públicas en torno a esta relación.

La última sección del libro lleva por título El artículo 27 y la transformación del campo, y en ella se incluyen tres capítulos. Desde una perspectiva comparativa, José Galindo Rodríguez explora algunos aspectos que explican el fracaso de las políticas implementadas en las reformas agrarias de México y de otros países latinoamericanos. Michael Ducey desarrolla una discusión que aborda el discurso histórico de la ley, el

artículo 27 de la Constitución de 1917 y su impacto sobre la memoria de los pueblos y en la implementación de la reforma agraria. El tercer texto de la sección es de Olivia Domínguez Pérez, quien presenta una reflexión sobre los campesinos beneficiados por el reparto agrario. Dado que el tema agrario fue uno de los más importantes durante el ciclo revolucionario, una discusión sobre su devenir desde el presente es muy necesaria.

LA IMPORTANCIA DE EXTENDER LA CONVERSACIÓN

La Constitución mexicana es, en varios sentidos, un texto vivo que requiere una revisión y un debate permanentes, no sólo de parte de los juristas o de los legisladores, no sólo de los académicos. Es necesario extender la conversación a diferentes sectores de la población para poder hacer preguntas y elaborar respuestas de diferente tipo. Algunas serán muy sofisticadas, en torno a temas como los enfoques con los que se tratan los derechos o las garantías ahí expresadas; otras serán elementales, sobre asuntos como la necesidad de tener una constitución o la imposibilidad, por descreimiento, de poder aplicar el artículo 24, que parece haber quedado atrapado por la Constitución misma y en todo el andamiaje político-institucional de ella derivado.³

Durante la transición del siglo xx al siglo xxi, la consolidación progresiva de la democracia formal parecía anticipar mejores resultados en materia de políticas y programas para atender los problemas y rezagos ingentes e históricos de México. Al final de la segunda década del siglo xxi, la percepción sobre la calidad y resultados de la democracia son negativos, mientras que la cultura democrática y la confianza en las instituciones permanece en índices muy bajos (Fix, Flores y Valadés, 2017). Al ser la Constitución el documento donde se expresan las mayo-

3 El artículo 39 señala: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017).

res aspiraciones, promesas y compromisos de la nación, la discusión sobre la democracia y sus resultados la implica necesariamente, así como a la forma en que sus mandatos se traducen en acciones concretas por los agentes responsables de desarrollarlas.

Desde hace algunos años en México, gran parte de la conversación pública sobre la Constitución ha insistido en la pertinencia de mejorarla y de hacerla mucho más pertinente a las actuales condiciones locales, regionales, nacionales e internacionales. Pero como la experiencia ha mostrado, en ocasiones de manera dramática, esto sólo es parte de la conversación necesaria; otra parte, posiblemente más importante, es una conversación performativa sobre cómo traducir en acciones concretas, en instituciones, políticas y programas sostenibles los preceptos de tan importante texto.

Esta obra constituye una aportación a la necesaria conversación colectiva sobre la Constitución mexicana de 1917, a cien años de su promulgación. Los autores de los diferentes capítulos, así como la Universidad Veracruzana través de su publicación, asumen el reto de abonar a los intercambios a partir de la experiencia y de los conocimientos académicos disponibles en los campos temáticos y disciplinares desde los cuales se ha escrito.

REFERENCIAS

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2017). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*. 24 de febrero.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, SECRETARÍA GENERAL-SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS (2017). *Sumario de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por decreto en orden cronológico*. 15 de septiembre, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_crono.pdf.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón y Jesús Silva-Herzog Márquez (eds.) (2017). *Lecturas de la Constitución. El constitucionalismo mexicano frente a la Constitución de 1917*. México: FCE.

ESQUIVEL, Gerardo, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte (eds.) (2017). *Cien ensayos para el Centenario*. 4 vols., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

FIX FIERRO, Héctor, Julia Isabel Flores y Diego Valadés (2017). *Los mexicanos y su constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*. México: UNAM, disponible en: http://www.losmexicanos.unam.mx/Mexicanos-Constitucion/pdf/Mexicanos_Constitucion.pdf.

MARVÁN LABORDE, Ignacio (2017). *Cómo hicieron la Constitución de 1917*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

I. EL ESTADO, EL PUEBLO
Y LA CONSTITUCIÓN
EN EL CONTEXTO GLOBAL

CONSTITUCIONALISMO Y AUSENCIA DE ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO. UNA CRÍTICA AL PENSAMIENTO CONTRAFACUAL

ALBERTO J. OLVERA¹

INTRODUCCIÓN

ES UNA OBVIEDAD DECIR QUE EN MÉXICO no hay Estado de derecho. Bajo cualquier concepto de éste, sea entendido como el mero sometimiento del gobierno y de los ciudadanos a un orden jurídico dado,² o como el conjunto de garantías y protecciones a los derechos de ciudadanía,³ lo cierto es que en nuestro país no existe ni un orden jurídico respetado por los agentes e instituciones del Estado y por la mayoría de los ciudadanos ni tampoco se han desarrollado instituciones eficaces que garanticen el ejercicio general de los derechos formales de ciudadanía.

Sin embargo, la Constitución importa, en primer lugar, porque establece los principios formales de organización del Estado (división de poderes, modelo de federalismo, formas y modalidades de la representación, derechos de ciudadanía), la clase de régimen político (presidencialismo constitucional) y el marco de relaciones entre el Estado y el mercado (formas de propiedad y de regulación de las mismas) y entre el Estado y la sociedad (forma de aplicación de derechos, espacios y forma de defensa de los mismos, libertades, etc.). La simulación legal que hemos vivido históricamente tiene unos límites constitucionales que, bajo determinadas circunstancias históricas, adquieren relevancia, como fue el caso de la impo-

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

2 En la tradición positivista; para un resumen, véase Raz (2002).

3 “El Estado de derecho es la institucionalización político-jurídica de la ciudadanía” (Díaz, 2002, p. 61).

sibilidad, durante décadas, de cambiar el régimen de propiedad de la industria petrolera o el de la imposibilidad de construir un sistema de justicia mínimamente funcional debido a las necesidades de discrecionalidad absoluta del presidente a lo largo de la historia del régimen autoritario.

Pero más allá de la obvia importancia simbólica y política de la Constitución, a pesar de su baja eficacia legal, es preciso entender que ésta no puede analizarse en abstracto, sino que debe ser estudiada en su relación con el régimen político y con la sociedad.

En efecto, la teoría y la práctica políticas nos indican que sin la existencia de un verdadero Estado de derecho, es decir, sin una aplicación real de la ley formalmente instituida, no puede haber controles horizontales sobre el ejercicio del gobierno ni espacios para la acción de la sociedad civil. Y si no hay ni lo uno ni lo otro entonces estamos frente a un régimen autoritario donde el orden político no se construye sobre la base de la ley escrita, sino sobre un conjunto de reglas informales que, de facto, constituyen otro derecho, de tipo consuetudinario.

En efecto, la ausencia de Estado de derecho es un dato de la vida cotidiana de México. Sin embargo, para explicar esta condición no es suficiente criticar lo que no hay, como se hace cotidianamente. Hay, por supuesto, explicaciones históricas imprescindibles. Pero en este ensayo trataremos de valernos de las herramientas de la ciencia política para responder a este reto, a la vez analítico y político.

Empecemos por recordar que en la ciencia política el problema del Estado es central, y antecede al del Estado de derecho. Si el Estado es en esencia “el monopolio de la autorización legítima de la fuerza” (O’Donnell, 2010: 77, sintetizando a Weber), entonces interesa saber si, en primer lugar, existe una institución o conjunto de ellas con la capacidad de monopolizar la coerción y, si ello es así, saber si ese monopolio goza de una cierta legitimidad.⁴ Ahora bien, desde Weber sabemos también que hay

4 O’Donnell (2010) añade que un Estado es también un orden jurídico y una suma de burocracias, que constituyen su lado operativo, además de ser, históricamente, un

distintos tipos de legitimidad, no sólo la racional-legal. Por tanto, puede haber actores investidos de poder de coerción legítima no legal, sino tradicional o carismática, siguiendo al clásico.

Esta línea de argumentación nos indica que el Estado puede ser uno de varios actores dotados de poder en un territorio dado, y que puede haber otros actores que disputen, compartan o articulen esos poderes.⁵ Por tanto, como lo enseña la antropología política, si a cada estado o cuasi-estado corresponde una pauta dominante de derecho, en la práctica social habrá varios tipos de legislación en disputa, desde la ley formal establecida en la constitución, hasta el derecho consuetudinario indígena, pasando por otros formatos menos formalizados, pero no menos efectivos, como las reglas del poder caciquil, del crimen organizado o de los regímenes autoritarios locales. La *de facto* pluralidad de órdenes jurídicos dentro de las naciones es un dato histórico que no debe olvidarse si hemos de hacer un análisis objetivo del Estado, de la sociedad y del papel del derecho en esta relación.⁶

Cabría entonces plantear la pregunta acerca de por qué no existe Estado de derecho en México dentro de un conjunto más amplio de cuestionamientos que abarque temas como el carácter del constitucionalismo mexicano, la división de poderes, el sistema federal y el funcionamiento de las instituciones de justicia, el pluralismo jurídico, los poderes fácticos y el carácter de la ciudadanía en esos contextos. Esta ampliación de horizonte es necesaria para salir del marco de meras comparaciones entre lo que dice la ley y lo que sucede en la práctica, que siempre nos indicará la existencia de déficits gigantescos. En efecto, siguiendo una mera lógica contrafactual, pueden localizarse con preci-

foco de identidad colectiva. Pero, como veremos, en un territorio puede haber varios “microestados” y varios órdenes jurídicos *de facto*.

- 5 Migdal (2011) proporciona, en el capítulo primero de su libro, un marco teórico para entender esta disputa y esta continuidad entre Estado y sociedad, superando la dicotomía entre ambos propia de ciertas vertientes de la ciencia política.
- 6 Véase, entre otros muchos, Santos y García (2001, t. 1), Santos (2009), Abrams, Gupta y Mitchell (2015), Maldonado (2010), Sierra, Hernández y Sieder (2013).

sión las múltiples formas en que la ausencia del Estado de derecho se manifiesta en la vida pública. Este tipo de diagnósticos se han vuelto populares en años recientes, sobre todo a través de los múltiples índices comparativos internacionales, como el Rule of Law Index⁷ o las metodologías derivadas de la llamada teoría de la calidad de la democracia.⁸

En este texto no necesitamos repetir esta clase de argumentos, que por fortuna son hoy bien conocidos en nuestro país. No hace falta reiterar la ausencia de Estado de derecho ni sus consecuencias y características. Más bien se requiere explicar las causas de esta ausencia, puesto que sin esta comprensión no es posible ofrecer alternativas viables a un orden de cosas definitivamente indeseable.

La crisis de violencia y de inseguridad que vive México desde hace 10 años ha conducido a que la opinión pública haya desarrollado un interés creciente en las instituciones de esa área, a saber, las policías, las procuradurías de justicia y los poderes judiciales. En los últimos años ha habido múltiples reformas a todas ellas, como si fuera posible reformar las partes sin reformar el todo. El fracaso de la reforma penal y de la profesionalización de las policías, y el agravamiento de la crisis de seguridad y justicia indican que el problema no se limita al sistema judicial y a las fuerzas del orden, sino que abarca el régimen político en su conjunto. Hemos perdido de vista que existe un orden informal, unas reglas no legales, que norman la operación del Estado más allá de la Constitución y de las leyes, y que son las que marcan los límites de las tímidas reformas parciales.⁹

México no se enfrenta a una crisis del Estado de derecho, el cual nunca existió como tal, sino a la crisis del ordenamiento metaconstitucional que ha normado, en la práctica, el funcionamiento del régimen

7 Véase: <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>.

8 Para un interesante balance, véase *International Political Science Review*, 37 (5), noviembre de 2016.

9 Esta constatación también puede ser leída desde algunas corrientes del nuevo institucionalismo, que da cuenta precisamente de las reglas reales que rigen una sociedad, sean estas formales o informales (March y Olsen, 1989).

político. Vivimos, en consecuencia, una crisis del régimen y de sus reglas no escritas, las cuales interactúan y se mezclan con las leyes formales y operan dentro de un marco constitucional que ha funcionado siempre como orden fundamentalmente simbólico. No obstante, el marco constitucional señala límites, fronteras dentro de las cuales las reglas fácticas operan, y que, bajo ciertas condiciones, no pueden ser ignoradas.

Proponemos aquí un breve análisis, desde la sociología y la antropología políticas, de las reglas informales del Estado mexicano en su evolución histórica reciente, así como de su condicionamiento e interacción con las leyes formalmente establecidas. Veremos cómo el lento, inacabado y accidentado proceso de democratización ha llegado a un punto en el que no es posible la reproducción de las bases morales y políticas del viejo régimen que se niega a morir, abriendo un periodo de crisis sin salida predecible.

Para tal fin, en este artículo analizaremos brevemente la naturaleza del constitucionalismo mexicano, su relación con la estructura y el funcionamiento del régimen autoritario creado en México a lo largo del siglo xx y las reglas informales que presidían su funcionamiento. Estudiaremos también, en un alto nivel de abstracción, las consecuencias políticas y sociales de las reglas del régimen autoritario; entre otras, la simulación legal y la subordinación política del poder judicial y de las instituciones de justicia.

Atenderemos después los cambios introducidos en el sistema a lo largo del prolongado proceso de transición a la democracia, que abarcan tres áreas centrales: el paso del nacionalismo al neoliberalismo económico; la creación de leyes e instituciones de control de los procesos electorales y la creación de organismos formalmente autónomos para garantizar derechos.

Estos cambios, que se han producido en los últimos 30 años, se encuadran en otra transformación menos visible y estudiada, pero igualmente significativa, que es la del federalismo mexicano. El sistema federal cambió de forma sustancial en el periodo de la transición, creando nuevos

nichos autoritarios y espacios para el crecimiento de poderes fácticos, sobre todo el crimen organizado. Este proceso condujo a una fragmentación del poder político que debilitó las estructuras de control del régimen autoritario en una época de acelerado cambio social, gran movilización política y empoderamiento de poderes fácticos. Esta simultaneidad de procesos magnificó la crisis del régimen y puso al descubierto el carácter ilegal y, en muchos sentidos, criminal de la operación cotidiana de los regímenes subnacionales.

LA GESTACIÓN DE LA INTRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL

Los Estados de la modernidad se fundan en órdenes jurídicos cuya base es una constitución,¹⁰ y cuyo anclaje material y territorial es una nación.¹¹ La nación y el Estado mexicanos se fundan en la primera fase de la descolonización de la América española, en la segunda década del siglo XIX, por lo que sus referentes simbólicos y jurídicos se remiten, en términos constitucionales, a los programas liberales en boga en el mundo occidental de aquel momento: el francés de los derechos del hombre y del ciudadano y el norteamericano del gobierno representativo y del régimen federal. En ese sentido, México ha sido liberal y democrático desde el punto de vista legal casi desde su origen (a partir de la Constitución de 1824), pero no así en la práctica social. Ha sido profusamente analizada la flagrante contradicción entre las constituciones que presuponen la existencia de ciudadanos y las sociedades que carecen de ellos.¹² Esta contradicción implicaba que las constituciones funcionaban más bien

10 Hay una notable excepción a este *dictum*: la tradición anglosajona, fundamentalmente la inglesa, que no requiere de una constitución escrita para fundar el orden jurídico, pero que tiene sus equivalentes funcionales, los cuales no cabe analizar aquí.

11 Sobre el proceso de formación nacional en América Latina, véase Annino y Guerra (2003).

12 Ejemplarmente, para México, Escalante (1994); para una perspectiva latinoamericana, Sabato (1999). Para un análisis de las disputas doctrinales y políticas sobre los proyectos revolucionarios de la época de las independencias, véase Rojas (2009).

como proyectos aspiracionales, declaraciones políticas que querían construir un orden republicano, pero no como leyes a ser cumplidas. México, al igual que los demás países de América Latina, desarrolló en su primera centuria de existencia un Estado frágil y fragmentado, completamente desinstitucionalizado; en el territorio coexistían múltiples regímenes legales de facto, dotados de reglas no escritas, básicamente arbitrarios, inestables y modificables en cualquier momento, de acuerdo con la correlación de fuerzas entre los diversos sectores de las clases dominantes y según la coyuntura internacional.

La constitución liberal de 1857 fue un complejo jurídico absolutamente inaplicable porque en la vida social permanecían vigentes órdenes corporativos premodernos, desde la Iglesia como institución, las corporaciones religiosas privadas que constituían la principal forma de organización social, las comunidades indígenas y los pueblos autónomos, hasta los cacicazgos locales y regionales. Los verdaderos actores sociales no eran los individuos, sino las corporaciones antiguas, cuya fuerza social, económica y militar relativas indicaban su lugar en la jerarquía del poder nacional. Con la guerra civil entre liberales y conservadores, la Iglesia como institución fue vencida, pero no así sus órganos corporativos locales, que continuaron existiendo y detentando un gran poder. Los liberales trataron de destruir las comunidades indígenas y los pueblos mediante la privatización forzosa de las tierras comunales, con escaso éxito, a diferencia del proceso generado por la expansión de las haciendas durante el Porfiriato, que en ciertas regiones del país hizo que numerosas comunidades y pueblos perdieran autonomía política y tierras. En suma, en el siglo XIX el marco constitucional no regulaba la vida social, política o económica más que en la forma de las instituciones políticas (congreso, poder judicial, gobiernos estatales).¹³

13 Los liberales mexicanos, grandes triunfadores de la guerra civil contra los conservadores, estatuyeron una constitución, la de 1857, que lejanamente sirvió de base legal de una serie de gobiernos precarios en el contexto de la guerra civil y de la invasión extranjera, y después fue la hipotética base legal de la prolongada dictadura de Por-

La destrucción relativa del antiguo orden corporativo debido a la expansión dramática del capitalismo moderno en la época del Porfiriato abrió la puerta a diversos tipos de rebeliones que confluyeron en el ciclo de la revolución mexicana. La rebelión de comunidades campesinas e indígenas que deseaban recuperar su autonomía y sus tierras coincidió con los intereses de capitalistas rurales pequeños que buscaban generar un verdadero mercado moderno de tierras y trabajo, pero que estaban constreñidos por las haciendas, y con movimientos sindicales modernos que luchaban por derechos laborales, así como con élites políticas regionales y locales desplazadas por la oligarquía porfiriana. Todas estas fuerzas confluyeron en el contexto de un vacío de poder creado por la renuncia del dictador Porfirio Díaz y participaron en una revuelta muy heterogénea que rompió el orden establecido durante la fase de la modernización forzada desde arriba (Knight, 2013).

El resultado final de la guerra civil fue un triunfo de las fuerzas liberales-progresistas y la derrota de las agraristas. Este bloque acordó una nueva constitución, que en principio buscaría rescatar el espíritu liberal de la Constitución de 1857, pero que terminó agregándole al viejo orden una crítica al liberalismo decimonónico a través de los llamados derechos sociales. La inclusión en la Constitución de 1917 del derecho a la tierra y de los derechos de los trabajadores la convirtieron en un orden jurídico propio del siglo xx, que reconocía algunos derechos sociales, además de los derechos civiles y políticos ya formalmente establecidos en constituciones anteriores.

Al igual que en el caso de la Constitución de 1857, la modernidad de la de 1917 no se correspondió con un desarrollo de las instituciones del Estado que permitieran la aplicación de la ley, ni con una sociedad civil moderna, la cual continuaba, en la práctica, careciendo de los derechos más elementales. La progresiva consolidación del régimen de la

firio Díaz, que respetó siempre las formalidades democráticas de la ley, pero pasó por encima de ellas todo el tiempo (Medina, 2004).

revolución significó la creación de leyes secundarias y de instituciones estatales que convirtieron la aplicación de los derechos sociales en un mecanismo estatal de administración selectiva de esos mismos derechos. La reforma agraria, en particular, se tornó en un terreno de disputa entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, y terminó creando una compleja institucionalidad que mantuvo a la mayoría de los campesinos beneficiados en la precariedad legal y en la dependencia permanente del gobierno (DeWalt, 1979). Los derechos laborales también fueron aplicados selectivamente y mediante una pesada mediación estatal que permitió el control político de los conflictos laborales e, incluso, del registro mismo de los sindicatos de trabajadores, lo que significó en la práctica no una garantía legal de derechos, sino un mecanismo de control y de administración de los mismos (Middlebrook, 1995).

Al mismo tiempo, los derechos políticos establecidos en la Constitución eran negados en la práctica a través de un complejo sistema de simulación electoral que retomó en cierta medida la experiencia porfiriana. Una vez que el partido único de la revolución logró establecerse plenamente durante el cardenismo, la simulación electoral tomó características más propias de un régimen populista y corporativo que denegó los derechos políticos democráticos, pero instituyó un sistema de inclusión política selectiva y dependiente de la voluntad del Estado.

Una constitución democrática establece controles a la discrecionalidad estatal y ofrece garantías a la sociedad civil para desarrollarse en un marco de libertad. Nunca el control de los excesos de los gobernantes es completo ni tampoco las libertades son plenas, pero hay un proceso de desarrollo muy bien marcado y estudiado por Marshall (2007), en el que puede localizarse un modelo ideal de secuencia de institucionalización legal: constitucionalismo, creación de instituciones operativas del Estado que permiten aplicar la ley; establecimiento en la práctica de una clara diferenciación entre las esferas de la representación política y la operación estatal, entre el Estado y el mercado, y entre el Estado y la sociedad. Por ello, la división de poderes es un requisito esencial de un

Estado de derecho, pues separa funcionalmente los poderes del Estado y otorga a la ciudadanía los espacios de defensa de sus derechos, especialmente en el ámbito del poder judicial. Así, de la juridificación democrática puede pasarse a la judicialización democrática, es decir, de la letra de la ley al uso de ella y de las instituciones para la defensa de la sociedad civil y para la protección de los derechos de ciudadanía (Habermas, 1998).

Pero el régimen de la Revolución mexicana no estableció una continuidad entre el constitucionalismo y la institucionalidad estatal, creando en la práctica un régimen político paralelo, básicamente ilegal, pero dotado de reglas claras y públicamente conocidas, basadas en un presidencialismo casi absoluto que anulaba la división de poderes y dejaba desprotegida a la sociedad civil. Ésta quedaba sometida al control político del régimen a través de un sofisticado sistema de corporaciones, a la vez sociales y políticas, que cumplían la doble función de representar en el Estado a las clases populares y de ser un mecanismo de control político de las mismas. Las corporaciones campesina, obrera y popular tenían una doble cara: la representación, de un lado, y el control político, de otro, funciones hasta cierto punto contradictorias, pero que eran sostenibles mediante un pacto de inclusión parcial que excluía a todos quienes no estuvieran insertos en las corporaciones. Así, el régimen mexicano evitó la formación de una ciudadanía que reclamara la actualización de un orden democrático (Olvera, 2003).

La Revolución mexicana marca un parteaguas desde el punto de vista político y constitucional, en tanto da lugar a la formación de un nuevo régimen, que fundamenta la idea de la soberanía nacional en la fuerza de un Estado central, que ha de ser la base de la nación misma. Sin romper por completo con la tradición liberal y democrática ya establecida en las constituciones anteriores, la de 1917 critica el liberalismo en el sentido de reconocer las desigualdades sociales, otorgarle al Estado un papel central en la moderación de los conflictos y una misión histórica, que era la de construir una nación con justicia social sustantiva, dado el carácter injusto, excluyente y explotador del orden socioeconómico y político previo (Olvera, 2003).

La Constitución de 1917 es ante todo un proyecto político de largo plazo que reconoce la inexistencia de la ciudadanía y le otorga al Estado el papel de crearla a través de la protección de derechos sociales sustantivos, sobre todo el derecho a la tierra y un conjunto de derechos laborales. La reglamentación de los artículos 27 y 123 estableció el carácter tutelar del Estado en relación con los campesinos y con los obreros, y estableció también la supremacía de la nación sobre la propiedad privada, lo cual fortaleció al Estado frente al capital, nacional y extranjero. Los efectos del tutelaje y de la necesidad del control político fueron una nueva anulación de la ciudadanía (Olvera, 2015).

En el caso mexicano, la institucionalización del régimen político se logró 20 años después de la revolución, a través de un pacto político interno de la élite revolucionaria, que se fundó en el principio de la no reelección en todos los puestos de supuesta elección popular, excluyendo a cualquier otra opción política.

Así, las disposiciones formalmente democráticas de la Constitución fueron ignoradas y objeto de una gran simulación en la medida en que, en los hechos, se instauró un régimen de partido único y de presidencialismo radical. Los derechos sociales fueron concedidos de manera gradual, selectiva y arbitraria a una pequeña parte de la población que, a cambio, hubo de prometer fidelidad política al régimen e integrarse a los cuerpos corporativos que el mismo diseñó como componentes centrales del partido único (Cossío, 2001). La negación fáctica de los derechos políticos y la particularización de los derechos sociales violaban el espíritu de la Constitución, pero devinieron en los principios fundamentales del régimen autoritario.

A lo largo del siglo xx no hubo Estado de derecho en México, sino un estado con reglas metaconstitucionales e informales. El presidencialismo casi absoluto no tenía fundamento legal, sino que su principio fáctico era el control temporal del partido único por el propio presidente. El poder legislativo no cumplía sus funciones en tanto era una mera caja de resonancia del ejecutivo, quien en los hechos designaba a sus

miembros en acuerdo con el partido único y con los gobernadores. El poder judicial cumplía un rol fundamentalmente simbólico, puesto que fue privado de los recursos y de la autonomía política que requería su operación. El federalismo era también una ficción, pues el presidente designaba a los gobernadores y éstos, a su vez, a los presidentes municipales (negociando con los poderes fácticos regionales). Además, el gobierno federal concentraba virtualmente todo el gasto público, dejando a los otros niveles de gobierno un muy estrecho margen de operación.

El régimen autoritario de carácter presidencialista concentró todas las decisiones trascendentales en la cúspide de la élite en el poder, y anuló *de facto* a los otros poderes del Estado y a los otros niveles de gobierno propios de un sistema federal. Además, el régimen ignoró los derechos de ciudadanía o los concedió selectivamente sobre bases particularistas. En el caso mexicano, la relación entre el régimen político y la sociedad se fundó en tres pilares: el corporativismo, cuyos actores centrales fueron los sindicatos del sector público y, durante varias décadas, las organizaciones campesinas oficialistas; el clientelismo, ejercido en forma descentralizada por diversas agencias del Estado y por los agentes del partido oficial; y el favoritismo selectivo con la clase empresarial. Quienes quedaban fuera de estos encuadres, y que constituían la mayoría de la población, simplemente no existían como sujetos políticos.

En otras palabras, en el régimen posrevolucionario, las formas hegemónicas de relación entre el Estado y los gobernados deconstruían la ciudadanía, porque borraban del escenario simbólico y práctico de la interacción cualquier noción de derechos, de autonomía individual o colectiva, de exigencia de universalización; por el contrario, este tipo de relación subrayaba el particularismo, la ausencia de derechos, el pacto específico y la desigualdad de fuerzas.

La ciudadanía era y es frágil en México no sólo por la precariedad misma del Estado de derecho en todos los ámbitos, sino porque culturalmente, con anclaje en las prácticas sociales y políticas dominantes, se ha establecido una tradición de relación entre gobernantes y goberna-

dos que no requiere de la intermediación de los derechos de ciudadanía para operar. Necesita, en cambio, de la generalización de una cultura, de unas reglas, de unas prácticas que ratifican a cada paso una relación entre gobernantes y gobernados basada no en derechos universales sino en el acceso particularista al Estado. La vía normal, por fuera del sistema político, es la atención específica a las demandas concretas mediante negociaciones *ad hoc* iniciadas a partir de demostraciones o de protestas; dentro del sistema político, la vía normal es el corporativismo de las relaciones privilegiadas y especiales entre el Estado y ciertos grupos organizados; pero la vía más común es el asistencialismo y el clientelismo, que en su práctica y en su implementación subraya la desigualdad de la relación entre gobernados y gobernantes y la dependencia de aquéllos respecto de éstos (Olvera, 2012a).

La representación política era, en consecuencia, un mecanismo de naturaleza corporativa o clientelar. No era electoral, porque las elecciones, aunque las había, no eran competitivas, sino que cumplían funciones de legitimación simbólica y legalización de un orden autoritario. Había una sorprendente ausencia de derechos de ciudadanía para todos los mexicanos. No había derechos políticos, pues el voto no servía para elegir a los gobernantes. No había tampoco una ciudadanía civil consolidada porque, al igual que ahora, no había un acceso a la justicia eficaz ni un proceso judicial debido.¹⁴ Tampoco había derechos sociales, excepto para quienes estaban incluidos en el pacto corporativo, y eso de manera mediada políticamente (Olvera, 2012a).

La centralización autoritaria del poder proporcionó amplio espacio al Estado para fomentar un capitalismo nacional protegido y discrecionalmente diseñado para favorecer a ciertos empresarios y sectores. La inversión pública fue el eje articulador y formador del capital nacional, lo cual implicó niveles altísimos de corrupción sistémica, favoritismo,

14 El ámbito de la justicia ha funcionado siempre en medio de la corrupción sistémica, por lo que básicamente, y casi en exclusividad, el mercado y el Estado han definido quién tiene acceso a la justicia y quién no.

discrecionalidad y falta de reglas claras. Se trataba de un capitalismo de compadres, aunado al proteccionismo y al uso del financiamiento de la banca de desarrollo para crear cada sexenio una nueva camada de empresarios financiados de una u otra manera por el Estado.¹⁵

Este modelo político y económico en México propició lo que llamo una “fusión” entre el Estado, la sociedad y el mercado (Olvera, 2003). Los límites funcionales de estos subsistemas nunca estuvieron claramente delimitados en la época de formación y desarrollo del régimen autoritario-nacionalista. Las corporaciones y las redes clientelares eran tanto una “penetración” del Estado en la sociedad como lo inverso. El neopatrimonialismo del régimen le permitía crear el mercado pero, a la vez, éste formaba parte del Estado a través de las redes de favores y de privilegios.

El autoritarismo priista implicó la delegación colectiva del poder desde la clase política al presidente en turno. Ese poder delegado también era ejercido, en el ámbito de sus competencias, por gobernadores y por alcaldes. Era una delegación de poder que durante décadas tuvo alguna legitimidad sustantiva, basada en la aceptación pasiva de la hegemonía del régimen por una mayoría de los ciudadanos. La crisis del desarrollismo y el costo social y político del ajuste neoliberal destruyeron esa forma de legitimidad.

LA CRISIS DEL RÉGIMEN Y LA OBSOLESCENCIA CONSTITUCIONAL

Esta forma de desarrollo capitalista, generalizada en América Latina, agotó su ciclo a fines de los años setenta del siglo pasado, entrando en una fase de crecimiento lento y de crisis recurrentes. México logró prolongar más que otros países el tránsito al modelo neoliberal gracias al *boom* petrolero de fines de los setenta.

15 Cavarozzi (1998) acuñó un concepto apropiado a la descripción de este tipo de regímenes: “estado-céntricos”.

La crisis del modelo “estado-céntrico” (Cavarozzi, 1998) condujo a grandes cambios políticos en toda América Latina, desde la aparición de las dictaduras militares en buena parte de Sudamérica en los setenta, las guerras civiles en Centroamérica en los setenta y ochenta, los procesos de transición a la democracia a lo largo de los años ochenta, hasta la consolidación relativa de las democracias en los noventa, procesos estos últimos que coincidieron en el tiempo con la implantación del modelo neoliberal en buena parte de la región.

México llegó tardíamente al ciclo largo de la transformación neoliberal y de democratización relativa debido a la fuerza del régimen autoritario y a la disponibilidad de renta petrolera, que compensó en parte la crisis del modelo de desarrollo hacia adentro y estatista.

El régimen autoritario desarrolló una estrategia de adaptación a la nueva composición de la sociedad y a los retos abiertos por el capitalismo globalizado de fines del siglo xx. A diferencia de otros regímenes latinoamericanos, en México el propio régimen de la Revolución propició su transformación neoliberal y administró la apertura política de tal forma que pudiera prolongar lo más posible su hegemonía.

Parte de esa estrategia consistió en una serie de cambios en la Constitución, para purgarla de sus contenidos estatistas, y en el desarrollo de nuevas instituciones estatales que deberían atender el reclamo democrático. El constitucionalismo neoliberal y la administración de la apertura democrática se impulsaron de manera simultánea mediante una enorme cantidad de cambios en la Constitución, que trasladaron a sus páginas reglamentaciones completas de los procesos electorales y crearon nuevas formas de regulación del mercado.

Sin embargo, la desconexión entre constitucionalismo e institucionalidad estatal continuó vigente, debido a la estrategia deliberada del régimen de simular la aplicación de la ley, manteniendo en esencia el control discrecional de los conflictos políticos y de los procesos económicos en manos del Estado.

LA DEMOCRATIZACIÓN FRUSTRADA

Una expectativa clásica de los estudios de las transiciones a la democracia era que junto con ésta se construiría muy pronto un Estado de derecho (Stepan, 1996; O'Donnell, 2010; Whitehead, 2011). Sin embargo, como bien ha mostrado Whitehead (2011), en realidad las transiciones pueden o no dar lugar a un proceso de democratización, entendido como la progresiva construcción de un orden político que, entre otras cosas, deberá desarrollar los elementos fundamentales de un Estado de derecho. Este proceso no es ni lineal ni irreversible. El caso de México representa un caso interesante de interpretación en esta materia.

La separación objetiva Estado-mercado-sociedad propiciada por la crisis del desarrollismo a mediados de los años setenta condujo a la progresiva erosión de los fundamentos sociales del régimen. En primer lugar, la industrialización y la urbanización aceleradas permitieron el surgimiento gradual de una sociedad civil pequeña, débil y fragmentada, basada al principio en modelos asociativos de tipo clasista-gremial (movimientos campesinos y obreros). Los sectores populares, altamente movilizados en los setenta y en los ochenta, no planteaban con sus acciones colectivas una crítica a la ruptura entre legitimidad y legalidad, sino un reclamo popular por el abandono del proyecto del régimen (la promesa de justicia sustantiva) (Olvera, 2003). En cambio, los movimientos urbanos de carácter conservador produjeron una mutación cultural de indudable importancia al cuestionar el monopolio de la política por parte del partido oficial y al asumir la posibilidad de gobernar directamente sus localidades utilizando para ello la vía electoral (Tarrés, 1992). El contexto en que este proceso se produjo fue el de la implantación neoliberal, que trajo consigo profundas protestas sociales en todo el país. La legitimidad del régimen sufrió una merma histórica y las tensiones en su interior se exacerbaron.

La democratización por vía electoral se caracterizó desde entonces, y hasta 2012, por un empate catastrófico de fuerzas entre el partido del viejo régimen y aquellos que provenían del campo de la oposición.

Se trató de un equilibrio peculiar por la existencia de un sistema de tres partidos principales: el PRI autoritario, el partido histórico de la derecha (PAN) y un partido de izquierda de nueva creación, pero heredero de una tradición histórica nacional-populista (Partido de la Revolución Democrática [PRD]). La tragedia de la transición mexicana radica en el bloqueo mutuo que el partido de derecha y el partido de izquierda han ejercido permanentemente uno sobre el otro, lo cual ha colocado al PRI en la privilegiada posición de partido bisagra en el centro del espectro político y socio necesario de la gobernabilidad del país.

Este empate de fuerzas en el congreso ha resultado paralizante, en primer lugar, porque el poder presidencial en México es sumamente débil desde el punto de vista jurídico. El presidencialismo casi absoluto de la era del PRI era de carácter metaconstitucional, pues se basaba en el control del partido único y en la subordinación política de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo. La alternancia en la presidencia de la república, lograda en las elecciones del año 2000, significó la apertura de una época de presidencialismo débil, pero con continuidad de las estructuras autoritarias profundas en el nuevo contexto de la competencia electoral y con la incapacidad de los actores políticos democráticos para modificar las instituciones, las reglas y las leyes del viejo régimen.

El PRI conservó un poder de veto en el campo constitucional gracias a que mantuvo más de un tercio de los asientos del Congreso y la mayoría de las gubernaturas de los estados, y preservó otra capacidad de veto político, localizada en el campo de la política cotidiana, gracias a la sobrevivencia de las estructuras corporativas sindicales. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el más grande de América Latina, es un poder por sí mismo, gracias a sus enormes recursos materiales y a su burocracia profesional dedicada a la política electoral de tiempo completo,¹⁶ capacidades que se fundan en el control sindical

16 El SNTE es dueño de un gran capital financiero y tiene a varias decenas de miles de profesores “comisionados en labores sindicales”, quienes en realidad hacen trabajo

sobre la asignación de empleos y el control de trayectorias profesionales en la educación. Un poder similar, pero violento y casi mafioso, es el que ha construido el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), el cual tiene un control casi total sobre la industria petrolera y es el causante principal del colapso productivo, financiero y tecnológico del sector.¹⁷ Poderes similares sobreviven en buena parte del sindicalismo del sector público, tanto federal como local. La debilidad de la destitución autoritaria y el carácter precario y tentativo de la instauración democrática se explican, finalmente, por la imposibilidad política de los partidos de oposición histórica al PRI de pactar los términos de la reforma radical del viejo régimen, pues la izquierda miró hacia la restauración imposible del viejo nacionalismo revolucionario y la derecha hacia un liberalismo paradójicamente conservador y católico.

El régimen electoral-autoritario (Schedler, 2016) nacido de la alternancia heredó así del autoritario sus principios constitutivos nodales. El primero continúa siendo hasta ahora el de la no reelección, que obliga a que haya elecciones de diputados federales y locales cada tres años, de presidentes municipales cada tres años y de senadores, gobernadores y presidente cada seis años. En un país grande, que tiene más de 2000 municipios y 32 legislaturas locales, un periodo de servicio tan corto obliga a los partidos políticos a mantenerse en una especie de estado constante de agitación, dado que compiten en elecciones en una entidad federativa o en otra todos los años. El calendario electoral mexicano es sumamente complejo y absurdo, y mantiene una tensión política permanente derivada de la incesante competencia electoral.¹⁸

político a favor de quien ordenan sus líderes sindicales. Para una perspectiva histórica, véase Muñoz (2005).

- 17 El STPRM financió ilegalmente la campaña del PRI en 2000 pero, a pesar de que el IFE lo castigó por ello, el líder sindical desde hace 20 años permanece en su puesto y nunca ha puesto un pie en la cárcel. Sobre los sindicatos como “poderes fácticos”, véase Olvera (2012b).
- 18 La última reforma electoral (2014) permite ya la reelección, a partir de 2016, en algunas elecciones locales, y de 2018, en federales, de diputados, senadores y alcaldes, lo cual cambiará sustantivamente las formas de poder en el interior de los partidos.

Esta condición de flujo permanente en la clase política causa un fuerte desorden en el interior de los propios partidos, que se ven sometidos a frecuentes conflictos internos en las luchas por las candidaturas y sufren la intromisión de los “poderes fácticos”¹⁹ en la definición de las mismas, todo lo cual reblandece cualquier control, si lo hubiera, de orden ideológico y programático sobre el perfil de los candidatos. Además, las elecciones permanentes conducen a necesidades ingentes de financiamiento para las campañas, las que el sistema público vigente no alcanza a cubrir y que obligan a los partidos a buscar un financiamiento privado que viene cargado de compromisos e implica prácticas ilegales, lo que conduce a que los gobiernos estatales y el federal trasladen de manera igualmente ilegal amplios montos de financiamiento a las campañas.²⁰ La transición ha dado lugar así a la formación de un régimen “electoral autoritario”, no controlado por un solo partido, sino por un sistema cerrado de seis partidos que comparten el interés común de controlar el acceso a la competencia electoral y se reparten los cargos según la correlación de fuerzas y sus intereses inmediatos.

La debilidad organizacional, programática y de liderazgo de los partidos que impulsaron la transición ha impedido que éstos desarrollen proyectos de reconstrucción de la relación entre la sociedad y el Estado a través de una reforma del Estado fundada en el respeto a los derechos de ciudadanía. Por el contrario, el PRD y el PAN simple y sencillamente copiaron las tecnologías y las prácticas del viejo partido oficial y renunciaron a reformar los fundamentos prácticos y consuetudinarios del régimen autoritario. Después, la propia dinámica de la rutinización de la competencia electoral condujo al cierre de los horizontes de

19 En México se denomina así a los dueños de la televisión, a los grandes sindicatos corporativos, a poderosos grupos regionales y nacionales de interés, a los caciques regionales sobrevivientes, a los narcotraficantes y a los megaempresarios que se niegan a someterse a la supervisión del Estado.

20 Las consecuencias de este orden son dramáticas. La competencia electoral no construye regímenes verdaderamente democráticos ni Estado de derecho. Para una caracterización de esta clase de regímenes, véase Schedler (2016).

cambio. Si aunamos a esto el desgaste que a nivel global ha sufrido la democracia electoral, entenderemos el bajo prestigio y la escasa legitimidad del sistema de partidos en México. Retomando y ampliando la intuición de Katz y Mair (2004), podemos decir que en México se instauró un sistema cartelizado de partidos.

EL NUEVO CICLO DEL CONSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL Y DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

El carácter conservador de la transición no implicó que hubiera una parálisis legislativa. Por el contrario, a lo largo del prolongado proceso de implantación neoliberal y de transición a la democracia se ha producido un crecimiento monstruoso del texto constitucional y una elaboración de leyes y de reglamentos casi sin precedentes en la historia. La Constitución ha triplicado el número de palabras que contiene y prácticamente todos los acuerdos políticos entre los partidos se han llevado a sus páginas, convirtiendo a la Carta Magna en un ordenamiento jurídico que reglamenta de manera extensa múltiples áreas de las políticas públicas. La Constitución de 1917 tenía originalmente 21 000 palabras en 136 artículos. A la fecha registra 699 enmiendas a través de 254 procesos de reforma, y se extiende hasta 65 500 palabras. Ciertamente, hay antecedentes, pues en la Constitución de 1917 los prolijos artículos 3, 27 y 123 constituían no solamente principios generales a ser reglamentados, sino que establecían modalidades generales de aplicación. Al igual que entonces, en el nuevo ciclo de reforma constitucional, la desconfianza entre los partidos condujo a “elevar” al orden constitucional las reglas de aplicación de los principios que norman las reformas neoliberales y electorales recientes.

Dentro de este ciclo de reforma constitucional se pueden localizar dos procesos que han corrido paralelos. El primero abarca las reformas neoliberales propiamente dichas, que se inician en el gobierno del presidente Salinas (1988-1994) y concluyen en lo fundamental recién en

2014, al calor de las llamadas “reformas estructurales”.²¹ Estas reformas consistieron en el fin de la reforma agraria, la privatización de empresas paraestatales, la creación de múltiples organismos regulatorios en materia económica, el establecimiento de nuevas garantías legales a la inversión privada y el reconocimiento de ciertas instancias supranacionales como espacios regulatorios y de resolución de conflictos comerciales y de propiedad intelectual a través del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, y otros tratados comerciales bilaterales, además del ingreso del país a la Organización Mundial del Comercio.

El segundo proceso tiene que ver con las reformas democráticas, cuya genealogía puede llevarse hasta la primera reforma electoral de 1977, pero que inicia en realidad con la creación del Instituto Federal Electoral en 1994 como institución autónoma, y continúa a lo largo de una serie de reformas electorales, la última de las cuales, la de 2014, aceptada por primera vez el principio de reelección de diputados y de senadores y otorga a la Ciudad de México un estatuto similar al de un estado de la Federación. Curiosamente, dentro del último paquete de reformas políticas se incluyó una trascendental, aún no ejecutada, que consiste en dotar de autonomía política y presupuestal a la Procuraduría General de la República. Dentro de este ciclo, deben incluirse también otras reformas importantes que crearon diversas instituciones autónomas teóricamente encargadas de tutelar derechos, como el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información y sus respectivos equivalentes estatales, las Comisiones de Derechos Humanos, formalmente autónomas desde 1999, así como otras instituciones con mandatos específicos como la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación, los institutos de las mujeres y algunos organismos dedicados a la protección de la infancia. En todos estos casos, el avance legal e institucional fue no-

21 Nombre que se dio a las reformas neoliberales contenidas en el Pacto por México, un acuerdo entre el PRI, el PAN y el PRD que, entre 2013 y 2014, permitió la aprobación de las reformas constitucionales que permitieron la inversión privada en petróleo y gas y crearon nuevos organismos regulatorios.

table, pero la creación de las instituciones se vio afectada por la mencionada cartelización de los partidos, que condujo a que el nombramiento de sus cuerpos directivos “ciudadanizados” fuera progresivamente desnaturalizado, al convertirlo en un reparto de cuotas según el peso electoral de cada partido (Olvera, 2010), comprometiendo así, de origen, la autonomía política de las instituciones.

Cada agenda de reforma constitucional implicó la construcción de coaliciones específicas: en un caso, la coalición entre un sector del PRI y un sector del PAN que impulsaron lentamente y en fases distintas la transformación neoliberal; y, en otro, una alianza política entre el PRD y el PAN que le arrancó al PRI a pedazos las bases de una democratización electoral y la transformación institucional del Estado mexicano a través de una vía indirecta, las “instituciones autónomas”. Estos dos procesos no fueron excluyentes, coexistieron en el tiempo y en el espacio en el periodo largo. En 2013, esta coincidencia se expresó, por un lado, en la alianza entre el PAN y el PRI para la “reforma energética”, mientras que, por otro lado, una coalición entre el PAN y el PRD impulsó una reforma política que trató, sin éxito, de poner un cierto control, así fuera precario, sobre los remanentes del autoritarismo priista en los estados del país.

Dentro de esta secuencia de reformas constitucionales hay una que destaca por constituir un cambio radical de perspectiva normativa: la del artículo 1 de la Constitución, en 2011, que introdujo el concepto de derechos humanos como centro y fundamento de la ciudadanía, y reconoció su carácter universal al aceptar como propia la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos. Este cambio no es menor y, aunque aun no ha impactado la práctica del Estado ni ha impedido el incremento de violaciones a los derechos humanos, ha ampliado las posibilidades de judicialización en la lucha por los derechos de ciudadanía (Olvera, 2014).

Estos dos procesos implicaron el desarrollo de un lento proceso constituyente, que no se produce como la teoría lo define –un momento fundacional a partir del cual se puede hablar de un pasado y de un fu-

turo-. Se trata de un proceso lento y gradual, inestable, con retrocesos y avances, que nos demuestra hasta qué punto el viejo régimen conservó una alta capacidad de autopreservación, en un proceso facilitado por una oposición que estuvo históricamente dividida en dos proyectos políticos diferentes. Esta peculiaridad del largo proceso de *constitution making* condujo a un déficit estructural de legitimidad de los cambios constitucionales. Estos fueron el resultado de un pacto de élites políticas que entendían que sus decisiones no eran necesariamente populares, por lo que los cambios fueron impulsados en coyunturas oportunas al viejo régimen, y a ritmos lentos. De esta forma, no necesariamente implicarían una pérdida dramática de legitimidad.

En 2013, el Pacto por México estableció el piso mínimo de acuerdos entre el partido en el gobierno –de nuevo el PRI– y los dos partidos de oposición, el PAN y el PRD, para culminar, de un lado, la transformación neoliberal y cerrar este ciclo largo y, por otro, culminar también el ciclo de reformas electorales. Hipotéticamente, se iban a eliminar las ventajas abusivas que el PRI conservaba por medio de su dominio sobre los poderes locales (Olvera, 2015).

El ciclo neoliberal se cerró con una reforma energética que abrió las puertas a la inversión privada en la industria petrolera y en la eléctrica, pero no fue así con el ciclo de la reforma política democrática, puesto que la reforma electoral de 2014, centrada en la federalización de las elecciones locales para impedir su manipulación por los gobernadores, no alcanzó a desmontar el viejo sistema, ante todo por la imposibilidad de supervisar los gastos electorales realmente realizados (Olvera, 2015). Por otra parte, las reformas constitucionales que crearon todo un nuevo cuerpo de instituciones autónomas sólo añadieron cuerpos paralelos al cuerpo enfermo del Estado. Se pretendía que la llamada ciudadanía de los órganos electorales, de control y evaluación y de regulación económica del Estado mexicano pudiesen sustituir por sí mismos los déficits estructurales de un Estado anquilosado. El Pacto por México terminó siendo un pacto insuficiente en el sentido de que no garantizó

la profundización de la democracia electoral precaria tan difícilmente alcanzada en los 20 años anteriores y, por otro lado, no resolvió los déficits institucionales y estructurales del Estado mexicano.

El largo proceso de transformación constitucional no tocó las bases del sistema político mexicano: un federalismo mal concebido que permitió la regeneración del autoritarismo en la escala local; un sistema presidencialista sin contrapesos efectivos, tanto en su expresión federal como local y, ante todo, la preservación de la dependencia política respecto del ejecutivo de los poderes judicial y legislativo locales, cuya autonomía nunca se logró.

Estos límites de la transición expresan ante todo un déficit de comprensión y de programa político de los partidos de oposición. Toda la atención estuvo centrada en la reforma del Estado, sin entender que lo que había que cambiar eran las reglas e instituciones básicas del viejo régimen. Las reformas pactadas a nivel federal deberían haber implicado la necesaria refundación del Estado, no sólo en el plano federal sino también en el estatal y en el municipal. En lo federal, se plantea ya en 1994 un proyecto de autonomización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por extensión, del poder judicial federal, el cual lentamente, en los 20 años pasados, ha avanzado en su relativa profesionalización y ha ganado autonomía política. En los estados nunca se produjo un cambio similar; por el contrario, el poder judicial local ha sido absolutamente incapaz de obtener la menor autonomía política respecto de los gobernadores. Tanto en el gobierno federal como en los estatales, las procuradurías o fiscalías de justicia han seguido dependiendo del ejecutivo, al igual que las contralorías, de tal forma que los gobernantes en turno nombran a sus vigilantes fiscales, laborales y anticorrupción (Olvera, 2012b).

Otro de los déficits fundamentales de este largo proceso es no haber dotado al poder legislativo, tanto federal como local, de un verdadero profesionalismo, transparencia y responsabilidad frente a la ciudadanía, de tal forma que adquiriera la legitimidad suficiente como para

ejercer un verdadero contrapeso al poder ejecutivo. Esta incapacidad para definir una carrera política en el legislativo –por la prohibición de la reelección– y la absoluta carencia de institucionalidad en los partidos, que nunca tuvieron programas claros ni ideas propias en el campo de las políticas públicas, explican la debilidad estructural del poder legislativo frente al poder ejecutivo. A pesar de haber gobiernos divididos en la mayoría de los estados, la falta de institucionalidad y de liderazgo de los partidos de oposición los convierte en fáciles presas del control del ejecutivo.²²

El déficit principal de la transición radica en la incapacidad de los partidos de oposición para convertirse en verdaderos partidos nacionales, dotados de institucionalidad real, tanto en el plano federal como en el local. Esta debilidad hace que sean incapaces de contrarrestar la fuerza del poder ejecutivo en el nivel estatal y también en el municipal, niveles de gobierno en donde el problema de la concentración de mando del ejecutivo se agudiza ante la ausencia de un contrapeso efectivo por parte de un cuerpo legislativo, por lo demás inexistente en el nivel municipal. Es así que el régimen autoritario ha logrado tener una continuidad esencial en el largo proceso de transformación constitucional, continuidad que bloquea la profundización del proceso de democratización.

No obstante, el debilitamiento del poder metaconstitucional del ejecutivo federal ha dado lugar a un cambio en el tipo de presidencialismo dominante en México, desde uno “fuerte” hasta uno “débil” (Cavarozzi, 2013), lo cual ha significado una fragmentación del poder y el fortalecimiento de los autoritarismos subnacionales. El autoritarismo ha cambiado su naturaleza centralizada y se ha tornado en un autoritarismo local (Gibson, 2007).

22 En casi todo el país, los gobernadores han logrado ejercer un control indirecto sobre los legisladores de oposición mediante la corrupción en diversas modalidades. La más común es el “pago por evento”, es decir, un pago por voto en casos importantes, además del otorgamiento de privilegios personales diversos (Olvera, 2012a).

CONCLUSIONES

La Constitución de 1917 ha perdido su vigencia y se ha transformado en los últimos 20 años en una constitución neoliberal que, así como ha abierto las puertas al capital privado en áreas antes reservadas al gobierno, también ha sentado las bases de la democracia electoral y, mediante sus más recientes reformas, ha colocado el concepto de derechos humanos como el eje central de las garantías jurídicas de la ciudadanía. La Constitución en 2017 es de hecho otra constitución, adecuada a un proyecto neoliberal acoplado a un sistema electoral competitivo, aunque, paradójicamente, conserva en lo esencial las relaciones históricas entre constitucionalismo, institucionalidad estatal y ciudadanía que creó el viejo régimen. La contradicción entre el nuevo proyecto plasmado en la Constitución y el viejo orden político que se niega a morir plantea una crisis de régimen, hasta ahora administrada a través de la democracia electoral formal.

Este cambio en la naturaleza de la Constitución, es decir, el paso desde un proyecto histórico nacionalista, estatista y corporativo a una constitución para un proyecto neoliberal relativamente democrático, se ha producido en el contexto de una sorprendente continuidad de las estructuras básicas del Estado mexicano. En efecto, la división de poderes y el sistema federal precario diseñado en la Constitución de 1917 se mantiene, ahora acoplado, en la práctica, a un presidencialismo débil, que ha traído consigo la fragmentación territorial del poder. El desmoronamiento de facto del presidencialismo metaconstitucional, centralizador y todopoderoso, eje central del viejo régimen, dispersó el poder a los estados, creando un sistema de regímenes autoritarios subnacionales que conviven con un gobierno federal impotente, balcanizado por la corrupción sistémica.

Por su parte, la reforma del artículo primero, en 2011, que ha instituido el concepto de derechos humanos como base de la ciudadanía, implica un cambio conceptual y político que todavía no se traduce en instituciones operativas ni en la creación de un verdadero estatuto de

ciudadanía. La flagrante contradicción entre el concepto de derechos humanos y la violación sistemática de los mismos en una época de creciente violencia criminal, abusos de las fuerzas del orden, impunidad casi total de ambos tipos de actores y corrupción sistémica en todos los órdenes de gobierno es otra expresión de la crisis de régimen.

Efectivamente, la crisis de inseguridad y de justicia que vive México nos indica que los derechos civiles de los ciudadanos son absolutamente precarios y que el sistema de justicia que debería garantizar los derechos humanos tutelados por la Constitución continúa siendo inoperante. Los derechos políticos siguen siendo precarios porque, aunque los votos se cuenten, el financiamiento electoral se maneja con discrecionalidad y abre las puertas a la interferencia de los poderes fácticos en el proceso democrático, incluyendo al crimen organizado. Mientras tanto, los derechos sociales siguen siendo administrados por vías clientelares.

La Constitución no es hoy, como no lo ha sido antes, el cimiento de un Estado de derecho. Múltiples órdenes jurídicos informales siguen rigiendo la vida económica, política y social, con frecuencia en contradicción con las leyes estatuidas. La informalidad de la economía explica que la mayoría de la población sobreviva al margen del derecho, no sólo en el ámbito mercantil sino también en el civil. La política social se adapta a la informalidad a través del particularismo con que se aplica, mientras que los trabajadores del sector público mantienen su condición laboral de excepción a través de un corporativismo social que ratifica cotidianamente su particularismo, por cierto, administrado de manera casi mafiosa por los dirigentes sindicales.

La Constitución marca los contornos limítrofes del Estado, pero en sus márgenes existen ordenamientos jurídicos informales que en la vida cotidiana de la mayoría de los mexicanos tienen mayor trascendencia, ya que son los que realmente norman las transacciones económicas, las relaciones sociales y las prácticas políticas.

Nuestro déficit de conocimiento sobre la pluralidad jurídica en que vive nuestro país es el resultado de una especie de culto casi religioso a

la ley estatuida. El fárrago discursivo de la ley oculta su notable irrelevancia e inoperancia en la vida cotidiana de las personas, aunque también instituye los espacios, procesos y lenguajes en los cuales deben enmarcar su acción. Esta es la paradoja de la ley: limita y acota, posibilita y potencia, mientras al mismo tiempo es tan sólo un orden parcial de la vida social.

REFERENCIAS

- ABRAMS, Philip, Akhil Gupta y Timothy Mitchell (2015). *Antropología del Estado*. México: FCE.
- ANNINO, Antonio y Francisco Guerra (coords.) (2003). *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX*. México: FCE.
- CAVAROZZI, Marcelo (1998). “El modelo latinoamericano: su crisis y la génesis de un espacio continental”, M. A. Garretón (coord.), *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- (2013). “Modelos de acción presidencial en el siglo XXI latinoamericano”, *Revista Reforma y Democracia*. (55), febrero, Caracas: CLAD.
- CARBONELL, Miguel, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (eds.) (2002). *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: ITAM/UNAM/Siglo XXI.
- COSSÍO, José (2001). *Cambio social y cambio jurídico*. México: ITAM.
- DEWALT, Billie (1979). *Modernization in a Mexican Ejido*. Cambridge: Cambridge Latin American Studies.
- DÍAZ, Elías (2002). “Estado de derecho y legitimidad democrática”, Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (eds.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: ITAM/UNAM/Siglo XXI.
- GIBSON, Edward L. (2007). “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”, *Desarrollo Económico*. 47 (186), julio-septiembre de 2007, pp. 163-191.

- GIBSON, Edward L. (2013). *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HABERMAS, Jürgen (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- KATZ, Richard y Peter Mair (2004). “El partido cártel. Las transformaciones del modelo de partidos y de la democracia de partidos”, *Zona Abierta*. (108/109), Madrid, pp. 9-39.
- KNIGHT, Alan (2013). *Repensar la Revolución mexicana*. 1, México: El Colegio de México.
- LINZ, Juan J. y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.
- MALDONADO, Salvador (2010). *Los márgenes del Estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*. México: El Colegio de Michoacán.
- MARCH, James y Johan Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Nueva York: The Free Press.
- MARSHALL, Thomas y Tom Bottomore (2007). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- MEDINA, Luis (2004). *Invencción del sistema político mexicano*. México: FCE.
- MIDDLEBROOK, Kevin (1995). *The Paradox of Revolution. Labour, the State and Authoritarianism in Mexico*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MIGDAL, Joel (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. México: FCE.
- MUÑOZ, A. (2005). *El sindicalismo mexicano frente a la reforma del Estado. El impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación 1992-1998*. México: Universidad Iberoamericana.
- O'DONNELL, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- OLVERA, Alberto (2003). “Las tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México”, Alberto Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: FCE/UV.

- OLVERA, Alberto J. (2007). "Resistencia política y sociedad civil: el PRD, López Obrador y los límites programáticos y políticos de la izquierda mexicana", G. Vega (ed.), *México ante los retos del futuro*. México: Colmex.
- (coord.) (2010). *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: CIESAS/UV.
- (2011). "¿Existe la democracia delegativa en México? Notas sobre el régimen político, la transición a la democracia y la rendición de cuentas en México", G. O'Donnell, O. Iazzetta y H. Quiroga (eds.), *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- (2012a). "De cómo y por qué la (precaria) democracia mexicana ha ignorado los derechos humanos", I. Cheresky (comp.), *¿Qué democracia en América Latina?* Buenos Aires: Prometeo/Clacso.
- (2012b). "Poderes fácticos y sistema político en México", V. Espinoza y A. Monsiváis (eds.), *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- (2014). "Ciudadanía y participación ciudadana en México", E. Florescano y J. Cossío (coords.), *Hacia una nación de ciudadanos*. México: FCE/Conaculta.
- (2015). "Elecciones presidenciales en México en 2012: la restauración precaria", S. Gómez Tagle, *Alternativas para la democracia en América Latina*. México: El Colegio de México/INE.
- RAZ, Joseph (2002). "El estado de derecho y su virtud", M. Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (eds.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: ITAM/UNAM/Siglo XXI.
- ROJAS, Rafael (2009). *Las repúblicas de Aire. Utopía y desencanto en la revolución de Hispanoamérica*. México: Taurus.
- SABATO, Hilda (coord.) (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones*. México: FCE/Colmex.

- SCHEDLER, Andreas (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. México: FCE.
- SIERRA, María Teresa, Rosalva Hernández y Rachel Sieder (eds.) (2013). *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*. México: Flacso.
- SOUSA SANTOS, Boaventura (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta y Bogotá: ILSA.
- SOUSA SANTOS, Boaventura y Mauricio García (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. T. I, Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes.
- TARRÉS, M. L. (1992). “Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva”, *Estudios Sociológicos*. 10 (30), pp. 735-757.
- WHITEHEAD, Laurence (2011). *Democratización: teoría y experiencia*. México: FCE.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 A LA LUZ DEL DERECHO GLOBAL Y DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO

VÍCTOR M. ANDRADE GUEVARA¹

PREÁMBULO

EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es una inmejorable ocasión para reflexionar sobre nuestra norma fundamental que, a pesar de todos sus cambios, para bien o para mal, sigue marcando importantes aspectos de nuestra vida social, política y cultural. Aun cuando en México predomina una cultura del incumplimiento de las normas (García, 2009) y la Constitución es considerada más como un programa político de aspiraciones que un texto del derecho positivo que debe cumplirse, sigue siendo la matriz jurídica y política en torno a la cual gira el funcionamiento del cuerpo político, del Estado y de las relaciones entre el sistema político y la sociedad civil, en tensión constante con un entorno tanto interno como global bastante cambiante.

Quizá las principales preguntas que deberíamos plantearnos respecto de la Constitución de 1917 podrían enunciarse del siguiente modo: ¿hasta qué grado sigue siendo la misma hoy en día, en febrero de 2017, después de las 696 reformas de que ha sido objeto en estos años? ¿Se mantienen las decisiones fundamentales instauradas por el Congreso Constituyente de 1917 o algunas de ellas han sido alteradas? ¿De qué manera el proceso de globalización y el surgimiento de un derecho global han alterado la naturaleza de la constitución mexicana? Teniendo en cuenta las tendencias que se han venido dando en los últimos años, sobre todo

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

en los países sudamericanos, relacionadas con el llamado “nuevo constitucionalismo”, ¿qué tan viable sería hablar de una nueva constitución en México?

En lo que sigue, intentaré dar respuesta a estas preguntas, procediendo de la siguiente manera. En primer lugar, haré una breve reflexión sobre el concepto de constitución desde una perspectiva interdisciplinaria, enfatizando la diferencia entre constitución material y constitución formal, así como la importancia de recuperar el concepto de poder constituyente tal como lo entiende Antonio Negri. Enseguida, enunciaré algunos rasgos centrales que caracterizaron el texto original de la Constitución de 1917, tratando de señalar cuáles fueron las decisiones fundamentales que instauraron los constituyentes de Querétaro, e identificando algunas tensiones que atraviesan dicho texto, haciendo también un recuento de las reformas más importantes que a mi juicio se dieron en estos cien años.

Finalmente, desarrollaré algunos elementos relacionados con los cambios que ha ocasionado en el constitucionalismo contemporáneo –incluido el mexicano– el advenimiento de un derecho y de un constitucionalismo globales que nos colocan en un nuevo escenario en el que los Estados-nación, sin que tiendan a desaparecer, se insertan en un orden geopolítico de nuevo cuño, donde la noción de soberanía deja de limitarse al plano nacional, configurando en su lugar una gobernanza compleja, al lado de instituciones supranacionales y de los gobiernos regionales. Complementando lo anterior, haré algunas reflexiones acerca del nuevo constitucionalismo desarrollado sobre todo en algunos países sudamericanos y la influencia que pudiera ejercer en la idea de crear una nueva constitución que responda a los retos y a las aspiraciones de los mexicanos del siglo veintiuno.

PERSPECTIVA INTERDISCIPLINARIA

El abordaje de la Constitución mexicana de 1917 no puede sino darse desde una perspectiva interdisciplinaria, en la que entran en juego las

visiones, las concepciones y las estrategias y metodologías de investigación que aportan la ciencia política, la sociología política, el derecho, la historia y, por supuesto, el derecho constitucional. En este capítulo, utilizaremos esta perspectiva, que supone un principio epistemológico que apuesta por una construcción integral del objeto de estudio, antes que una mirada limitada a lo disciplinar.

Lo hacemos también de acuerdo con la idea del tiempo histórico de Paolo Virno (2003), quien concibe el presente en una doble dimensión relacionada con los conceptos aristotélicos del acto y de la potencia. En ese sentido, se considera a la actualidad como un proceso inmerso en la temporalidad del arco de la historia; es decir, como un recuerdo del presente en el que lo actual se combina con la potencia, reactivando no sólo el presente sino el pasado y el futuro. Podemos decir, parafraseando a Virno, que la Constitución es un recuerdo del presente, cargado de una densidad histórica que nos remite a muchos pasados: el de nuestros antecedentes coloniales, el del liberalismo que predominaba en el siglo XIX y la Constitución de 1857, el del constitucionalismo social que instauró la Revolución mexicana y que tuvo sus momentos cumbre en el régimen pos-revolucionario durante el cardenismo, así como el de las reformas neoliberales que tuvieron lugar a partir de los años noventa del siglo pasado. Si hay algún documento que coagule el tiempo, ese es precisamente la Constitución que, redactada, debatida y promulgada en un tiempo, prolonga su vigencia y mantiene una relación con un presente que permanece. Pero el acto constituyente también permanece abierto al tiempo y nos remite al futuro, al de las demandas no cumplidas pero que siguen vigentes en el texto constitucional, contribuyendo a configurar un espacio de la experiencia y un horizonte de expectativas.

LA TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN

En el marco de la teoría del derecho se pueden identificar, siguiendo a Ricardo Guastini (2001), al menos cuatro conceptos de constitución, a saber:

- a) Como todo tipo de ordenamiento político liberal.
- b) Como un cierto conjunto de normas jurídicas –en algún sentido fundamentales– que caracterizan e identifican todo ordenamiento.
- c) Como un documento normativo que simplemente tiene ese nombre.
- d) Como un particular texto normativo dotado de ciertas características “formales”, o sea, de un peculiar régimen jurídico (Guastini, 2001: 29-30).

La primera acepción se refiere a la noción de constitución en su sentido moderno, es decir, en el que se garantiza un conjunto de derechos para los ciudadanos y la división de poderes. Para ello, Guastini se remite al artículo 16 de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, que dice: “Una sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni reconocida la división de poderes no tiene constitución”. Guastini considera que esta definición está en desuso, ya que reconoce como Estados constitucionales sólo a aquellos que establecen la garantía de los derechos ciudadanos y la división de poderes, si bien, puede ser usada en la historiografía cuando se habla de constitucionalismo como un movimiento político, o de monarquía constitucional, para diferenciarla de una monarquía absoluta. Bajo esta definición, queda claro, por ejemplo, que sociedades como China o Cuba, o incluso México, si seguimos a Carbonell en el prefacio que hace al texto de Guastini, serían sociedades donde no existe una constitución, en la medida en que algunos derechos fundamentales desde el enfoque liberal no están garantizados.

La segunda acepción planteada por Guastini es quizá la más aceptada en la teoría del derecho, en particular la del derecho constitucional. Con la salvedad de que la delimitación de las “normas fundamentales” es algo seguramente debatible, ya que el calificativo “fundamental” no denota una cualidad empírica sino un juicio de valor, el autor referido

plantea que puede existir algún consenso en que normas fundamentales pueden ser aquellas que: 1. Regulan la organización del Estado y el ejercicio del poder en sus diversas funciones: ejecutiva, legislativa y judicial, así como la manera en que se deben integrar los órganos que ejercen dichos poderes. 2. Las normas que regulan las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. 3. Las normas que regulan la legislación en sentido material, es decir, como la función de crear el derecho.

A diferencia de la primera acepción, esta segunda es aplicable a cualquier Estado, sea liberal o no, y es la definición más comúnmente aceptada entre los teóricos del derecho, sobre todo aquellos, como el propio Guastini, que se identifican con una concepción positivista.

La tercera acepción remite a la idea de conjunto de normas fundamentales en su sentido material o sustancial, constituyendo precisamente las normas fundamentales materialmente constitucionales. A su vez, aquello que es objeto de la codificación constitucional es considerado “materia constitucional”. Estas normas fundamentales pueden estar codificadas en un texto único como la Constitución mexicana, por ejemplo, o no estarlo, como ocurre con la constitución que rige al Reino Unido, expresada en un conjunto de leyes y en el derecho consuetudinario establecido en las sentencias judiciales, las convenciones parlamentarias o las llamadas prerrogativas reales.

Finalmente, la cuarta acepción de constitución que plantea Ricardo Guastini es el documento escrito en el que se plasman, al menos, la mayor parte de las normas materialmente constitucionales. Es importante tener en cuenta este “al menos” porque, de acuerdo con la teoría constitucional en su sentido amplio, como sostiene Cicconetti, “... también lo que no esté contenido en la constitución formal puede ser materialmente constitucional, y no todo lo que está contenido en la constitución formal es materialmente constitucional” (Cicconetti, citado por Guastini, 2001: 34).

Las dos últimas acepciones planteadas por Guastini, clarificadas por la cita anterior, conectan en cierta medida con la obra de Ferdinand

Lassalle *¿Qué es una constitución?*, en la que se establece precisamente esta distinción entre constitución material y constitución formal (Lassalle, 1999).

La constitución (como sustantivo) es constitución (como acción) de un Estado; en primer lugar, de los factores reales de poder que la hacen posible. Dada esta realidad material, es susceptible de verse reflejada en un texto escrito. Una constitución, por lo tanto, no se reduce a ser un texto escrito, aunque sea este el que en ocasiones dé soporte a la articulación de los factores reales de poder. Por ello se habla de una constitución material y de una constitución formal.

En ese sentido, se preguntaba Lassalle: ¿cuándo puede decirse que una constitución escrita es buena y duradera? Y éste se respondía a su vez: “Cuando la constitución escrita corresponda a la constitución real” (Lassalle, 1999: 56).

Sin duda, estas ideas precursoras de la teoría de la constitución y del Estado expresadas por Lassalle serían reconstruidas más adelante, en el marco de la formación de un conjunto de teorías mucho más elaboradas y formalmente desarrolladas, que van desde las formulaciones hechas por autores como Jellinek (2000), pasando por Kelsen (1988), Schmitt (2011), Heller (1998) y Loewenstein (1986), así como por los autores franceses Hariou (2016) y, destacadamente, Carré de Malberg (1998), entre muchos otros.

Estos autores, que dieron a conocer sus principales obras en el periodo que va de finales del siglo XIX hacia la primera mitad del siglo XX, protagonizaron un debate que marcó los cauces por los cuales discurriría la discusión académica en torno al derecho, al Estado y al papel de la constitución.

La obra seminal de George Jellinek tenía por objeto configurar una teoría general del Estado que comprendiese tanto los aspectos sociológicos como los jurídicos, para el análisis de la formación del Estado, incluyendo una voluntad ética que se formaliza a partir de la constitución de una autoridad que parte de garantizar los derechos individuales. Kel-

sen, por otra parte, reconociendo la necesidad de considerar los aspectos materiales que determinan la formación del Estado y del derecho, se abandonó a un formalismo jurídico que concebía finalmente al Estado como producto de un complejo de normas jerarquizadas cuya base última se encontraba en la llamada norma fundante básica o norma fundamental. Al cuestionarse por quiénes o bajo qué principios se establecía dicha norma fundamental, opinaba que eso no era asunto de una teoría jurídica del Estado sino de una teoría sociológica. En última instancia, la relación entre moral y derecho se debía reducir a la relación entre derecho y justicia, concebida la segunda como el fin fundamental del primero, si bien la idea de lo justo parte de un juicio subjetivo de valor. En última instancia, Kelsen encontraba en los consensos que se habían producido en el marco del derecho internacional los fundamentos para la construcción de un ordenamiento justo, partiendo del respeto a los derechos individuales e insistiendo, por lo tanto, en que un orden democrático debía traducirse, en última instancia, en una discusión acerca del derecho y de la validez de las normas.

Contra esta postura se expresa Carl Schmitt, quien hace un cuestionamiento profundo de la democracia y del orden político modernos. Valiéndose de una concepción decisionista de la política y del Estado, Schmitt cuestiona la idea de representación que da lugar a la existencia de las llamadas democracias modernas. Frente a la representación absoluta del monarca, que representaba la voluntad directa de Dios, se preguntaba Schmitt: ¿de qué manera se puede decir que un conjunto de personas representa a muchas de ellas? ¿Cuál es el fundamento de dicha representación? ¿El puro número, la correspondencia entre las cualidades de representantes y de representados? La respuesta de Schmitt es radicalmente decisionista: quienes detentan el poder político y, por lo tanto, el poder de establecer las normas, lo hacen porque tienen el poder para ello. En última instancia, el soberano no es esa entidad indiferenciada y anónima que se denomina pueblo sino la persona o grupo de personas que tienen la fuerza para imponer su voluntad. La idea de so-

beranía deviene, por lo tanto, en una teología política en la que quienes ejercen el poder pueden determinar cuándo se mantiene el orden bajo un Estado de derecho o bajo un régimen de excepción. La constitución es, entonces, producto de la voluntad del poder constituyente y los principios que la determinan vienen dados no por la deliberación y por la justificación racional de las decisiones sino por la pura fuerza. El análisis sociológico del Estado y del derecho que desarrollara Max Weber, apelando a los diferentes principios de legitimidad, no hace mella en la radicalidad del enfoque de Schmitt, que está basado en última instancia en la filosofía política y menos en un análisis histórico-sociológico. Estos aspectos serán recuperados tanto por Herman Heller como por Karl Loewenstein.

La relevancia del pensamiento de Schmitt, sin embargo, reside en que puso énfasis en un concepto que no había sido suficientemente revisado: el poder constituyente. En efecto, al reconocerse que un Estado fundado en una constitución deriva de la existencia de un poder que lo instituye, que lo crea, tanto en la teoría del derecho como en la ciencia política se volvió importante el estudio de las diferencias entre el poder constituido y el poder constituyente.

Al tomar en cuenta tanto los elementos jurídicos como los sociológicos en la configuración del Estado, lo mismo Herman Heller que Karl Loewenstein destacaron la necesidad de estudiar las condiciones y el papel que juega el poder constituyente en la formación de un Estado, junto con los contenidos normativos en los que se asienta dicha formación. De esa manera, Loewenstein establece, incluso, una clasificación de las constituciones bajo tres modalidades. En primer lugar, considera importante definir si una constitución es originaria o derivada; es decir, si introduce instituciones y derechos innovadores en el caso del primer tipo o, por decir así, reproduce o copia modelos ya existentes, en el caso del segundo. Si aplicásemos esta clasificación a las constituciones mexicanas, por ejemplo, podríamos decir que la Constitución de 1824 fue derivada, en tanto reproducía el modelo norteamericano, mientras que

las constituciones de 1857 y de 1917, en tanto introdujeron el principio del laicismo la primera, y el constitucionalismo social la segunda, fueron innovadoras. Habría que señalar, por otra parte, que algunos historiadores del constitucionalismo mexicano han opinado que, en general, las constituciones mexicanas han estado lejos de ser la pura copia de modelos ya existentes y que, por el contrario, se han adecuado a las circunstancias mexicanas (Andrews, 2013).

Otra clasificación que propone Loewenstein es la de constituciones programático-ideológicas o utilitarias, entendiendo las primeras como aquellas que, en sus preámbulos o proemios, incluso en su articulado, introducen una fuerte carga ideológica en el lenguaje, como sucede con las primeras constituciones liberales, las socialistas o las fascistas. Las constituciones utilitarias, si bien no carecen de ideología, se reducen a establecer en su articulado la manera en que deben estructurarse y funcionar el gobierno y los derechos de las personas.

Otra clasificación más que propone Loewenstein es la que llama ontológica, merced a la cual divide las constituciones en: normativas, nominales y semánticas. Las constituciones normativas son aquellas que efectivamente rigen en un Estado y son compartidas a cabalidad por la población que se reconoce en ellas. Las nominales son aquellas que, más que regir efectivamente la organización de un Estado, incluyen un contenido más bien aspiracional, que juega un papel educativo y se plasma como un ideal a alcanzar. Finalmente, las constituciones semánticas son aquellas que no se aplican para regular el orden estatal y la comunidad política sino para garantizar que un grupo se mantenga en el poder de manera ilegítima. Siguiendo este criterio, podríamos caracterizar la constitución mexicana vigente como una constitución nominal.

Cabe señalar que, al abordar el estudio de la teoría constitucional desde la sociología y desde la ciencia política, las relaciones entre el poder constituyente y el poder constituido adquieren mayor importancia, ya que ello nos permite entender cómo se instaaura el poder constituyente, capaz de crear una nueva constitución y, con ello, de establecer un

nuevo orden político, así como los aspectos estructurales e históricos que determinan la configuración del mismo. En la teoría del derecho, sobre todo en aquella proveniente de los autores franceses como Maurice Hauriou o Carré de Malberg, el poder constituyente puede llegar a vincularse con el poder constituido, al establecerse el llamado “poder constituyente permanente”, integrado a menudo por quienes forman parte de los poderes constituidos, que pueden reformar la constitución bajo ciertas normas especiales, diferentes a las que rigen la creación y modificación de la legislación ordinaria.

Esta idea del poder constituyente es recuperada desde una perspectiva neomarxista por Antonio Negri, justamente considerando al poder constituyente como potencia, como energía creadora que insta un nuevo orden de cosas, pero que no puede subsumirse de ninguna manera en el poder constituido.

Haciendo de cierto modo una recuperación de los planteamientos de Schmitt, y remitiéndose también al pensamiento de Spinoza, la idea de poder constituyente remite al concepto de multitud, acuñado por el pensador holandés. Trazando una genealogía del poder constituyente desde Maquiavelo, pasando por Hobbes, Rousseau, los constitucionalistas franceses y americanos, hasta llegar a Marx, Negri se propone recuperar el carácter constituyente de la potencia que se deposita en los ciudadanos productores para crear nuevos órdenes políticos sin caer, como él dice, bajo el yugo de la máquina de la representación. A diferencia de los liberales, no considera que un mecanismo representativo pueda asumir las funciones que corresponden a un poder constituyente pero, a diferencia de Schmitt, no considera que el poder constituyente pueda establecer un dominio arbitrario, sujeto a la pura voluntad. Para Negri, la multitud se configura en poder constituyente en la medida en que tiende a apropiarse de lo común para el disfrute de todos, pero esta comunidad no está definida de antemano, sino que puede crearse y recrearse constantemente en diferentes coyunturas históricas. ¿Cómo debe entenderse entonces el poder constituyente? Negri nos dice lo siguiente:

Ni deber ser de la comunidad ni violencia sobre la comunidad: el poder constituyente nos libera de esas nociones de lo político, cambiando radicalmente el terreno de esa definición y trasladando lo político al terreno de la ontología, de la creación de ser nuevo. No hay comunidad preconcebida, no hay fuerza decisiva. En la definición constituyente de lo político, la comunidad es decidida y reconstruida todos los días y la violencia forma parte de esa decisión y de esa reconstrucción (Negri, 2016: 47).

Negri construye un concepto de poder constituyente distinto del enfoque que podría denominarse trascendental, es decir, externo al ordenamiento jurídico constitucional como lo planteaba Jellinek, así como del enfoque inmanente, atribuido a Kelsen, en el que el poder constituyente se expresa en la *grundnormen*, lo mismo que del enfoque institucionalista desarrollado por los juristas franceses como Hauriou y Carré de Malberg, que subsumen la potencia creadora del poder constituyente en la dinámica del poder constituido.

Analizando las estructuras históricas, las ideas políticas y los modelos constitucionales emanados de los procesos revolucionarios de 1776, 1789 y 1917 en Rusia, trata de identificar cuáles fueron las nuevas formas institucionales que surgieron a partir de la capacidad creativa establecida por la multitud como un sujeto constituido por un conjunto plural de grupos y de individuos que emerge en la historia como potencia incondicionada.

El poder constituyente en la modernidad se articulaba espacialmente en torno a la idea de nación, estableciendo, a partir de la llamada soberanía nacional, la soberanía popular, considerada esta categoría como un constructo propio de la modernidad burguesa, en la que la voluntad soberana emergía de un sujeto único e indiferenciado: el pueblo. Sin embargo, con el surgimiento de la posmodernidad, en la que tiene lugar la formación de una gobernanza imperial articulada al proceso de subsunción real del trabajo y de toda la vida social junto con la naturaleza al capital, esta idea de poder constituyente no puede seguir siendo viable.

Bajo el nuevo régimen de acumulación de capital que opera a partir del surgimiento de la globalización, la idea de soberanía nacional ha sido acotada junto con los poderes de que disponen los Estados nacionales, quedando subsumidos éstos bajo la órbita de la soberanía imperial, una soberanía que ejerce un imperio sin imperialismo. En este marco, el poder constituyente sólo puede configurarse a partir de la confluencia de la potencia que puede poner en juego un conjunto plural de individuos y colectivos que se expresa en todo el espacio planetario, configurando una multitud que constituye una multiplicidad de sujetos, unidos, sin embargo, por poner adelante el interés de lo *común*.

Volveré más adelante sobre esta idea de la multitud como un poder constituyente posmoderno que propone Negri, para recomponer lo que él llama la crisis del poder constituyente y presentar una alternativa política al orden capitalista global. En lo que sigue trataré de identificar algunos elementos que enmarcaron la promulgación de la constitución mexicana, así como las modificaciones que recibió a lo largo del periodo posrevolucionario y del ascenso del liberalismo, enfatizando las tensiones entre un constitucionalismo liberal que trató de imponerse a lo largo de todo el siglo XIX y el constitucionalismo social que emergió al calor de las luchas campesinas y obreras.

LAS TENSIONES EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL

Si bien la Constitución de 1917 fue producto del triunfo militar del ejército constitucionalista cuyo jefe principal, Venustiano Carranza, se proponía básicamente restaurar la Constitución de 1857, en la conformación del Congreso Constituyente hubo, sin duda, diferencias significativas, expresadas sobre todo en la diferencia en los contenidos del proyecto presentado por Carranza y el texto finalmente aprobado.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos decir entonces que la Constitución de 1917 expresa la voluntad de un poder constituyente en el que se reflejaban las tensiones entre un proyecto centralmente liberal,

que quería restituir la Constitución de 1857 y defendía la propiedad privada, y un constitucionalismo social, que puso énfasis en la propiedad originaria de la nación y en las demandas sociales y el laicismo. En el estudio que desarrolla Marván (2007: 309-347) acerca de la manera en que votaron los integrantes del Congreso Constituyente cada uno de los dictámenes señala que, salvo en la votación relativa al artículo tercero, donde se reveló una clara diferencia entre los llamados jacobinos y el bando moderado, en las demás votaciones no hubo una diferenciación nítida entre estos dos supuestos bandos y que, por el contrario, en varias votaciones hubo unanimidad, mientras que en aquellas otras en que hubo diferencias las votaciones no se dieron en forma homogénea, de forma tal que se pudiera discernir la existencia de dos grupos claramente diferenciados. Sin embargo, el estudio de Marván omite hablar de la elaboración y discusión de un artículo central como el 27, en el que se definen las modalidades de la propiedad. Como se sabe, el proyecto presentado por Carranza reproducía lo establecido en el artículo 27 de la Constitución de 1857, en el que se reconoce ante todo la propiedad privada, dándole, sin embargo, la prerrogativa al Estado de expropiar a los particulares si así lo exigiera el interés público.

Varios de los diputados constituyentes se percataron de que el contenido del artículo 27, tal como lo presentara en el proyecto Venustiano Carranza, no correspondía a las expectativas de una población que había participado en un movimiento armado motivada en gran medida por la alta concentración de la propiedad de la tierra que existía en el país en ese momento. En tal situación, se creó una comisión especial para redactar otro dictamen, a la cual se agregó Andrés Molina Enríquez, quien redactó un texto inicial que también fue rechazado, más bien por la forma que por el contenido. El proyecto de dictamen fue reelaborado por la comisión que se había creado, y también la comisión de asuntos constitucionales hizo algunas modificaciones.

El mérito de Molina Enríquez consistió en incorporar al texto del artículo en cuestión el concepto de la propiedad originaria de la nación,

un concepto que, a decir de algunos estudiosos del derecho, tenía su antecedente en el llamado derecho de reversión, vigente durante el periodo colonial, ya que durante esta etapa, como se sabe, era la corona de España la que detentaba la propiedad de las tierras pertenecientes al reino, y tenía la facultad de asignarla a los particulares, o de revertir ese derecho si ello afectaba los intereses del reino en su conjunto. Lo que se hizo en este caso fue sustituir la idea de reino o el derecho de la monarquía española por “la nación” (Miranda, s. f.).

De esta manera, la redacción del artículo 27 aprobada finalmente se convirtió prácticamente en un nuevo paradigma del derecho de propiedad, ya que supeditaba la propiedad privada al interés público. La nación es la que tiene la propiedad originaria, y es esta la que les transfiere a los particulares el derecho de propiedad privada; ese derecho puede revertirse en todo momento si así conviene al interés público. Por supuesto, el objetivo inmediato de tal redacción era iniciar un programa de reparto agrario, en un país donde hasta ese momento “el 97 por ciento de la tierra censada pertenecía a los hacendados y los rancharos, el total de haciendas era de 5, 932 y el de ranchos de 32, 577. Los pequeños propietarios poseían sólo el dos por ciento de las tierras censadas mientras que el uno por ciento se repartía entre los pueblos y las comunidades” (Córdova, 1978).

Evidentemente, Carranza y la facción que comandaba no eran insensibles a esta realidad, aun cuando éste fuese un fiel representante de los intereses de los hacendados, clase a la que pertenecía. La promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 es una muestra de los complejos acuerdos políticos que hicieron los constitucionalistas en sus diversas tendencias para recuperar una demanda que reivindicaban sobre todo los ejércitos de Villa y de Zapata. Consciente de que era necesario moderar la excesiva concentración de la propiedad de la tierra y proceder al reparto, Carranza consideraba, sin embargo, que ello no debería quedar necesariamente incluido en la Constitución, sino que se debía mandar a la legislación secundaria, tal como había procedido al decretar la Ley Agraria del 6 de enero de 1915.

La idea de la propiedad originaria de la nación contenida en el primer párrafo del artículo 27 subvierte en gran medida el pilar fundamental del liberalismo político anclado en el derecho de propiedad individual, dando lugar a un constitucionalismo social que estaba sentando precedentes en el mundo. Ello se refuerza en párrafos subsecuentes como el segundo, cuando se afirma que la nación tendrá en todo momento el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como cuando se establece también que la propiedad originaria de la nación es inalienable e imprescriptible. En el cuadro siguiente podemos ver las diferencias entre lo que establecía el primer párrafo del artículo 27 en la Constitución de 1857, el proyecto de Carranza y la redacción final aprobada por el Constituyente de 1917.

CONSTITUCIÓN DE 1857	PROYECTO DE CARRANZA	REDACCIÓN ORIGINAL DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917
La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de verificarse.	La propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización.	La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Los contenidos del artículo 27, junto con los de los artículos 3 y 123, emergen como el sello distintivo básico de la Constitución de 1917 y marcaron en gran medida la vida social y política de México durante el régimen posrevolucionario, caracterizado como un Estado social autoritario (De la Garza, 1988). Sus disposiciones sirvieron para promover el reparto agrario, la nacionalización de los ferrocarriles en 1937, del petróleo en 1938, la industria eléctrica en 1960 e, incluso, de la banca en 1982, creando así diversas modalidades de propiedad: la propiedad originaria de la nación y, derivada de ella, la propiedad privada, la propiedad social y la propiedad pública.

Además, en el imaginario colectivo se implantó durante mucho tiempo esta idea de la propiedad de la nación, que ha dado lugar a múltiples luchas y conflictos sociales desde la lucha por el reparto agrario, la lucha por los espacios urbanos y el derecho a la vivienda, hasta llegar a las luchas contemporáneas de resistencia contra el extractivismo emprendido por las empresas transnacionales.

Las diferentes reformas sufridas por estos artículos, así como las tendencias políticas que predominaron en cada sexenio o, como diría Daniel Cosío Villegas, los estilos personales de gobernar en un régimen político presidencialista, determinaron las particulares formas de articulación entre el contenido del texto constitucional y la vida social y política, de manera diferenciada según la región o el estado en que fijemos nuestra atención. En el plano nacional, fue durante los periodos de Lázaro Cárdenas y Luis Echeverría que se dieron las mayores dotaciones de tierra a los campesinos, mientras que en Veracruz las disposiciones del artículo 27 dieron pie a toda una etapa de luchas agrarias en los años veinte del siglo pasado, durante el periodo de gobierno de Adalberto Tejeda y con la formación de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, con fuerte influencia comunista en sus inicios. Estas luchas por el reparto agrario, legitimadas por lo establecido en el artículo 27, se prolongarían hasta los años noventa, dando lugar, a menudo, a fuertes conflictos donde la violencia y el crimen hicieron su aparición.

Para hacer valer lo dispuesto en la Constitución, en varias ocasiones se tuvo que recurrir a la movilización y a la lucha armada o a la ocupación violenta de las tierras, así desde la Liga de Comunidades Agrarias hasta la Unión General de Obreros y Campesinos y el Movimiento Nacional de los 400 Pueblos.

El artículo 27 ha sufrido 18 reformas (Martínez y Aguilar, s. f.: 99). Las más destacadas son quizá: la de 1960, que dio lugar a la nacionalización de la industria eléctrica; la de 1992, que puso fin al reparto agrario y fue considerada una contrarreforma, hasta la última reforma de 2013, enmarcada dentro de la llamada reforma energética. A pesar de todas estas reformas, podemos decir, sin embargo, que se mantienen vigentes los principios establecidos en los contenidos originales del artículo 27, tales como el de la propiedad originaria de la nación y la propiedad privada, el derecho de expropiación, la propiedad de la nación sobre el agua y los recursos naturales terrestres y marítimos, la exclusividad del Estado en el aprovechamiento de la energía eléctrica y nuclear, entre otras. A pesar de las contrarreformas que se han dado, se mantiene vigente una decisión fundamental que establecieron los constituyentes de 1917 como la de la propiedad originaria de la nación y su primacía frente a la propiedad privada, cuestión que se vuelve más relevante que nunca ante la desposesión que se está haciendo de los recursos naturales a numerosas comunidades por parte de empresarios nacionales o compañías transnacionales en esta nueva ola de neoextractivismo que caracteriza al capitalismo global.

De igual forma, aunque el artículo tercero ha sufrido 10 reformas, incluyendo la reforma de 1934 que establecía que la educación que impartiera el Estado sería socialista, y la de 1946 que elimina dicha disposición, hasta llegar a las reformas de 2013 relacionadas con la reforma educativa impulsada por Enrique Peña Nieto, tendiente a establecer mecanismos de evaluación del sistema educativo en su conjunto, y a la reforma más reciente de enero de 2016, se mantiene el carácter laico, obligatorio y gratuito de la educación pública.

Por cuanto hace al artículo 123, se han ido perdiendo algunos derechos, sobre todo en relación con los mecanismos de jubilación y con el pago de pensiones, que han sido trasladados a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore). La reforma laboral de 2012, promovida por el gobierno de Felipe Calderón, aunque no tocó la Constitución, modificó varios preceptos de la Ley Federal del Trabajo que ponen el acento en los mecanismos individuales de contratación de los trabajadores, incluyendo los llamados contratos de prueba. En la última reforma de febrero de 2017, se modificaron los criterios para considerar lícita una huelga o un paro, estableciendo, para el caso de la primera, que deberá buscar la “armonización de los intereses del trabajo con el capital”, y se desaparecieron las Juntas de Conciliación y Arbitraje pertenecientes a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que serán sustituidas por los Centros Estatales de Conciliación y Arbitraje, ubicados ahora en los gobiernos de los estados. No obstante, en el texto constitucional se mantienen en esencia los derechos de los trabajadores.

La peculiar configuración del sistema político mexicano durante el régimen posrevolucionario, que instituyó un Estado social autoritario (De la Garza, 1988), con un sistema de partido hegemónico (Sartori, 2005) apoyado en mecanismos corporativos verticales, clientelares y autoritarios, así como un sistema de gobierno presidencialista, en el que el titular del ejecutivo disponía de una serie de facultades metaconstitucionales (Carpizo, 2002), derogó en los hechos muchos de estos derechos o los sujetó a las condiciones de negociación política que predominaran en cada caso, anulando con ello la existencia de un Estado de derecho. La anulación de estos derechos o su subordinación a los mecanismos corporativos y clientelares no estaba exenta del uso de la violencia, ejercida especialmente sobre quienes no se supeditaran al régimen, como ocurría en las organizaciones campesinas y sindicales, ante las que eventualmente hicieron uso de la represión, el encarcelamiento y el asesinato para mantener el poder. El dominio hegemónico del Partido Revolucionario Institucional estuvo, como sabemos, atravesado por la repre-

sión de los movimientos campesinos y sindicales independientes, tales como el movimiento sindical ferrocarrilero, magisterial, de trabajadores electricistas, del movimiento campesino encabezado por Rubén Jaramillo y otros, hasta llegar a la represión de los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971. Así las cosas, aunque formalmente existía la libertad de organización sindical, en los hechos los organismos estatales impedían el registro de sindicatos que no se subordinaran a las organizaciones corporativas y al partido hegemónico. Lo mismo ocurría con las agrupaciones campesinas y con los diversos trabajadores del Estado.

Estos mecanismos corporativos y clientelares, reforzados por mecanismos violentos y represivos, se complementaban con la formación de un sistema electoral no competitivo, en el que la simbiosis entre Estado y partido hegemónico anulaba las libertades y los derechos políticos básicos, incluyendo la libertad de prensa, de asociación y de organización.

Con la liberalización política iniciada en 1977, sincronizada después con las reformas neoliberales que tuvieron lugar a partir de 1992, una vez instalado el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, estos mecanismos clientelares y corporativos se mantuvieron. A pesar de que en muchas elecciones locales empezó a darse la competencia política y surgieron gobiernos de alternancia en el ámbito municipal y estatal, y de que la composición de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores se volvió más plural, junto con los congresos de los estados, los mecanismos de dominación clientelar y corporativa, que se reforzaban con la permanente corrupción, siguieron siendo la constante.

Una de las limitantes que tuvo el llamado proceso de transición a la democracia fue que éste se limitó a una reforma electoral que instauró reglas más equitativas de competencia política y puso fin al sistema de partido hegemónico, pero no se tradujo en una reforma del Estado, que necesariamente significaba una reforma constitucional (Olvera, 2010).

Cuestiones nodales como el sistema de justicia y la falta de independencia del poder judicial, así como la subordinación de los poderes judiciales a los poderes ejecutivos en los gobiernos de los estados, blo-

quearon la existencia de un derecho básico para los ciudadanos en un sistema democrático: el derecho de acceso a la justicia.

En otro orden de ideas, en agosto de 2001 tuvo lugar una reforma constitucional muy importante, que establecía el reconocimiento de la composición multicultural de la nación mexicana y los derechos de los pueblos originarios que habitan en el territorio mexicano. Esta reforma fue un reconocimiento y una respuesta parcial a la lucha emprendida por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), iniciada en enero de 1994. Si bien el EZLN nunca quedó satisfecho con esta reforma, en la medida en que sólo cumplía parcialmente con los acuerdos de San Andrés Larráinzar, firmados por esa organización y por representantes del gobierno mexicano después de un largo diálogo de paz, no cabe duda de que dicha reforma rompió en muchos aspectos con la doctrina constitucional que había dado lugar a la promulgación de la Constitución de 1917, que no hacía referencia a una realidad tan elemental como la existencia de numerosos pueblos originarios que hablaban una diversidad de lenguas y que contaban con una variedad de sistemas simbólicos y normativos diferentes de la cultura mestiza, incluyendo los pueblos de origen africano. Aunque, como en el caso de los otros derechos, se tengan en el papel y no en los hechos, el reconocimiento de los derechos indígenas constituye un avance, por lo menos simbólico, que aún debe ser complementado con una visión más democrática que reconozca la autonomía de los pueblos originarios.

Para finalizar este apartado, es necesario hacer mención de la reforma constitucional que tuvo lugar en junio de 2011, mediante la cual se introduce el principio jurídico de reconocimiento a los derechos humanos y a la protección a las personas, en consideración a todos los tratados internacionales que México suscriba. El reconocimiento de los derechos humanos y la garantía de su protección y su exigibilidad significan también una reforma significativa, que modifica sustancialmente los fundamentos jurídicos en que se asienta el derecho constitucional mexicano, que ya no se refiere únicamente a las garantías individua-

les, sino a un concepto más amplio que, además, posibilita la extensión del reclamo de su cumplimiento hacia otras instancias supranacionales como, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta reforma tuvo lugar en medio de la grave crisis de justicia que empezó a agudizarse en la última década debido al incremento de la violencia y de la inseguridad, así como por la falta de cumplimiento del derecho de acceso a la justicia por parte del Estado mexicano.

La referencia a esta reforma nos permite conectar con el siguiente apartado, orientado justamente a analizar la manera en que el derecho global ha impactado en la constitución mexicana de 1917, ampliando los elementos para valorar en qué medida las decisiones fundamentales del texto constitucional, establecidas por el poder constituyente de 1917, se mantienen vigentes y hasta dónde estamos hablando de la misma constitución.

EMERGENCIA DEL DERECHO GLOBAL Y LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL A LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

El proceso de globalización trajo consigo también la emergencia de un derecho global que, si seguimos el planteamiento de Saskia Sassen (2010), es producto de un nuevo ensamblaje entre el capitalismo global, el orden territorial y el espacio en el que se pueden ejercer los derechos por parte de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, a lo largo de la historia del capitalismo han existido tres tipos de ensamblajes: en primer lugar, el ensamblaje medieval, que articulaba el capitalismo con formas de dominio híbrido en el que se combinaba la existencia de soberanías fragmentadas con la formación de ciudades-Estado mercantiles, en las cuales ejercían un conjunto de derechos los habitantes del burgo. Más adelante, con el surgimiento de los Estados-nación, el capitalismo se combinó con el control territorial ejercido por un sistema internacional de Estados que centralizó el poder, la extracción de recursos fiscales y la

formación de un ejército encargado de defender el control soberano de los territorios y de las poblaciones. Era este el marco en el que, quienes tenían el derecho de ciudadanía, podían ejercer las prerrogativas que les daba este derecho, así como las respectivas obligaciones. Finalmente, con el surgimiento de la globalización, tenemos un nuevo tipo de ensamblaje donde el Estado-nación, sin desaparecer, refuncionaliza su papel en el marco de un capitalismo global que da lugar a la formación de un conjunto de instituciones supranacionales que asumen algunas funciones anteriormente asignadas al Estado, al tiempo que los niveles subnacionales adquieren nuevas atribuciones. Los espacios donde pueden ser reclamados los derechos, además del Estado, son ahora también instituciones internacionales como el Tribunal de La Haya, la Corte Penal Internacional o la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, por citar algunas.

Para Gunther Teubner (1996), este derecho global puede considerarse como un subsistema autopoiético, que se acopla estructuralmente con el sistema económico global. El derecho global se distingue de los sistemas jurídicos nacionales en que no requiere de la sanción que pudiese fijar un orden coactivo estatal de alcance mundial, sino que se fundamenta a sí mismo, sobre todo en lo que tiene que ver con el caso de la llamada *lex mercatoria*, que regula el cumplimiento de los contratos entre las distintas corporaciones y firmas que intervienen en el mercado mundial. Si bien este derecho mercantil global puede ser altamente contingente, la fiabilidad en el cumplimiento de los contratos funciona como una fuente de selección temporal, capaz de replicarse y de estabilizar al nuevo orden jurídico, además de que existe una serie de tribunales mercantiles que dirime los litigios entre las diferentes compañías o individuos, que a menudo pasan por encima de la normatividad de los distintos Estados o, incluso, pueden obligar a los Estados a garantizar el cumplimiento de los contratos establecidos en el mercado mundial.

De acuerdo con Volkmar Gessner (2010), además de la *lex mercatoria* y de los órdenes normativos de las empresas globales, existen otras

normas de alcance global o transnacional, como los sistemas normativos generados por las organizaciones religiosas, el derecho deportivo, la existencia de la corte internacional de La Haya, así como el *soft law* generado en las instituciones supranacionales como la ONU, la Comunidad Europea, la OEA y otras. Toda esta gama de normas transnacionales a menudo se superpone con el derecho estatal y con otros sistemas normativos, creando complejos sistemas jurídicos de carácter híbrido. Pero, sin duda, además del peso creciente de la llamada *lex mercatoria*, el otro fenómeno que asume un carácter global es el reconocimiento de los derechos humanos por parte de los diversos Estados. Dicho reconocimiento, validado a partir de la firma de un conjunto de tratados e introducido en los propios textos constitucionales como en el caso mexicano, amplía el universo jurídico, relocalizando el papel de las constituciones nacionales en un marco de alcance más amplio que cuestiona el concepto de soberanía nacional, pues ahí donde se violen o no se garanticen los derechos humanos, existe la posibilidad de intervención de otras instancias supranacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en última instancia, la de la propia Organización de las Naciones Unidas.

Ello va de la mano con el incremento exponencial de los procesos migratorios y sus repercusiones en torno a los conflictos jurisdiccionales, en relación con los aspectos laborales, los derechos culturales y el conflicto entre las normas establecidas a partir del reconocimiento de los derechos humanos y de la libertad de creencias religiosas, temas todos ellos que están a la orden del día en diversas latitudes y que impactan significativamente en la cultura de la legalidad que asumen las personas que se encuentran sometidas a la existencia de una pluralidad de órdenes jurídicos. Surgen así nuevos reclamos; por ejemplo, los relativos a un derecho de ciudadanía mundial o flexible (Ong, 1999), argumentando que si un migrante contribuye con su trabajo a la creación de riqueza en el país que lo acoge, bien debería tener el derecho de ciudadanía y la posibilidad de ejercer derechos políticos en ese ámbito territorial.

Asimismo, tiene una serie de implicaciones en relación con los derechos de los migrantes que están de paso en ruta hacia otro país; México es un caso central, vinculado con los migrantes centroamericanos y de otras latitudes que buscan alcanzar la frontera con Estados Unidos.

Volviendo a las normas que impone la llamada *lex mercatoria*, podemos decir que ésta rige en gran medida también en los tratados comerciales internacionales. La expresión más concreta de este fenómeno es, sin duda, la existencia de los tratados comerciales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), que establece una serie de derechos y obligaciones para los tres Estados firmantes, así como para las empresas y para las personas.

Si bien en el interior del gremio de los juristas existe una discusión en cuanto a las relaciones entre el derecho interno de los Estados y el derecho internacional, en el que algunos otorgan prioridad al primero y otros al segundo, mientras que algunos Estados asumen un criterio de predominio del derecho interno regido por la constitución, y otros, como Guatemala, asumen la prioridad del derecho internacional, sobre todo en lo relacionado con los derechos humanos, en la práctica se viene imponiendo cada vez más un predominio del derecho global, sobre todo ahí donde los Estados vulneran los derechos de los ciudadanos o se incumple algún contrato económico. En efecto, entre los juristas mexicanos parece haber un consenso en darle prioridad a la legislación interna y asumir una concepción soberanista, en la que tienen prioridad las disposiciones constitucionales, por encima de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Si bien se acepta que las disposiciones establecidas en algunos tratados internacionales tienen prioridad sobre las leyes secundarias mexicanas, no sucede así en lo referido a las normas constitucionales mexicanas. Al respecto, los juristas y operadores jurídicos, sobre todo la mayoría de los que integran la Suprema Corte de Justicia, han asumido una actitud conservadora, evidenciada en la discusión del expediente Varios 1396/2011, interpuesta por Valentina Rosenda Cantú, quien había sido víctima de tortura y de violación

por miembros del ejército mexicano. En dicho expediente se solicitaba que se sometiera a valoración la sentencia condenatoria del Estado mexicano, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ante lo cual, la primera medida que tomó el pleno de la Suprema Corte fue analizar la correspondencia de los contenidos de la Convención Americana de Derechos Humanos respecto a las normas constitucionales. Recientemente, la Suprema Corte de Justicia determinó que “En materia de derechos humanos, los tratados internacionales suscritos por nuestro país tienen el mismo nivel que la constitución mexicana” (González, 2009). Sin embargo, para los juristas progresistas, dicha sentencia, junto con otras, ha venido configurando una restricción constitucional a los derechos humanos (Cossío, Mejía y Rojas, 2015). Así las cosas, también en materia de derechos humanos, en relación con el derecho global, el constitucionalismo mexicano viene asumiendo una postura conservadora, que contribuye a obstaculizar la formación de un Estado Democrático de Derecho. Las diversas declaraciones, tratados o instrumentos firmados por México en materia de derechos humanos sin duda contribuyen a reforzar la protección de las personas y a promover la constitución de un mundo donde haya mayor igualdad, se respeten las diferencias y se eleve la calidad de vida, en especial de quienes viven en condiciones de vulnerabilidad.

Por otra parte, México ha firmado diversos tratados de libre comercio, de integración comercial o de cooperación económica, tales como el ya mencionado TLCAN, además de otros tratados con Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Chile, la Unión Europea, Israel, el llamado Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras), Uruguay, la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza), Japón y Perú.

Todos estos tratados forman parte de una tendencia consolidada hacia la integración económica mundial, en la que se comparten los riesgos, aunque en la actualidad esta integración se da en condiciones extremadamente desiguales (Piketty, 2014). La globalización en curso,

lejos de propiciar el mejoramiento económico de la población mundial, ha intensificado las desigualdades y ha distribuido los riesgos y las oportunidades de forma bastante asimétrica.

A la hora de hacer el balance de los logros y de los costos de la globalización, diversos autores han sostenido la necesidad de establecer un conjunto de regulaciones que ponga énfasis en los derechos de las personas y en la conformación de organismos globales que se encarguen de vigilar y de asegurar el cumplimiento de tales derechos, utilizando mecanismos democráticos para su integración. Se ha llegado a plantear, incluso, la necesidad de crear una constitución global, que tendría la característica de ser una constitución sin Estado. Desde el punto de vista de autores como Habermas (2006), Held y McGrew (2003) o Cohen (2012), la globalización no puede reducirse a una integración económica sometida únicamente a las fuerzas del libre mercado. Si ha de existir un mercado global y un conjunto de instituciones encargadas de regular el intercambio económico, deben crearse también instituciones en las que se pueda ejercer el derecho de ciudadanía global y establecer democráticamente un conjunto de regulaciones para enfrentar los riesgos que conlleva la globalización. Problemas como la protección de los derechos humanos, la extrema desigualdad económica, las políticas para enfrentar el cambio climático, la discriminación racial y cultural, el impacto de los cambios científicos y tecnológicos en la vida social y en las personas deben ser abordados por un organismo que tenga el respaldo de todos los ciudadanos en el mundo. Algunos autores, como Held (2003) y Falk (2014), apuestan por la construcción de un gobierno mundial, diseñando un conjunto de instituciones en las que tendría prioridad la representación ciudadana por encima de la representación de los Estados. La nueva arquitectura global de una gobernanza democrática pasaría por una reforma integral de la Organización de las Naciones Unidas para eliminar el monopolio que ejercen las principales potencias en la integración del consejo de seguridad, democratizando su integración y su funcionamiento. Por otra parte, se propone la creación de un orga-

nismo supervisor de las principales instituciones internacionales conformado por una representación ciudadana a escala global, cuyas resoluciones progresivamente irían adoptando un carácter vinculante, es decir, una especie de gobierno mundial. Otros estudiosos del derecho y de las relaciones internacionales, como Habermas y Cohen, abogan más bien por la formación de una constitución global, en la que se reformen también en un sentido democrático las instituciones internacionales y se complemente la representación de los estados con la representación ciudadana.

En ese orden de ideas, las constituciones nacionales poco a poco se irían articulando en torno a un constitucionalismo global que tuviera como fundamento el principio regulativo de los derechos humanos, entendidos, si se quiere, en una clave multicultural, como propone Boaventura de Souza Santos (2009), quien ha venido jugando un papel relevante en los últimos años, tanto en el ámbito académico al proponer una teoría crítica posmoderna que recupere las epistemologías del sur, como en el ámbito político al impulsar, junto con otros autores latinoamericanos, la idea de un nuevo constitucionalismo.

NUEVO CONSTITUCIONALISMO Y CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

En el seno de la teoría del derecho y en el marco del constitucionalismo moderno, podríamos hablar de una serie de etapas o de modelos constitucionales que se han elaborado para diseñar la configuración del orden político. En un primer momento surgió el constitucionalismo liberal, que se propuso simplemente garantizar que el Estado tuviera como límite de su actuación el respeto a los derechos del individuo. En otra vertiente, de tinte más bien conservador, se hacía referencia al constitucionalismo orientado exclusivamente a la construcción de un Estado de derecho, sin poner énfasis en la legitimidad democrática del orden jurídico construido. Más tarde, como veíamos en el caso de la constitución

mexicana, hace su aparición el constitucionalismo social que, además de garantizar el respeto y la protección de los derechos del individuo, se propuso garantizar una serie de derechos sociales que contribuyera a reducir las desigualdades propiciadas por una distribución injusta de la riqueza que, además, impedía el disfrute de los derechos ciudadanos. A partir del último tercio del siglo xx, siguiendo a Pastor y Martínez (2011), hizo su aparición un nuevo enfoque llamado simplemente neoconstitucionalismo, cuyo principal objetivo era asegurarse de que el conjunto del ordenamiento jurídico estuviese basado en los lineamientos constitucionales elaborados a partir de procedimientos democráticos. Este neoconstitucionalismo, cuyo principal ejemplo residiría en las constituciones española y brasileña que fueron promulgadas como punto culminante del proceso de transición democrática que vivieron cada uno de los países, es diferente del llamado nuevo constitucionalismo latinoamericano que, en palabras de los autores citados

... reivindica el carácter revolucionario del constitucionalismo democrático, dotándolo de mecanismos que puedan hacerlo más útil para la emancipación y avance de los pueblos, al concebir la constitución como mandato directo del poder constituyente y, en consecuencia, fundamento último de la razón de ser del poder constituido (Viciano y Martínez, 2011: 7).

El término de Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano se utiliza para referirse sobre todo a las constituciones venezolana de 1999, ecuatoriana de 2008 y boliviana de 2009, si bien para Viciano Pastor y Martínez Dalmau, la constitución colombiana de 1991-1992 contiene ya algunos elementos de ese nuevo constitucionalismo.

Los elementos formales que caracterizarían a ese nuevo constitucionalismo, a decir de los autores hasta ahora citados, serían los siguientes: su contenido innovador, la extensión y amplitud del articulado y del texto, la conjugación de elementos técnicamente complejos con un lenguaje asequible y la apuesta por la activación del poder constituyente del

pueblo ante cualquier cambio constitucional; es decir, la apuesta por una constitución rígida (Viciano y Martínez, 2011: 15).

Ante todo, el nuevo constitucionalismo se propuso establecer un conjunto de derechos sociales que contribuyera a la construcción de una sociedad más igualitaria, tratando de empoderar a los más débiles, junto con la institucionalización de mecanismos de participación democrática que aseguraran la legitimidad democrática del texto constitucional, si bien ha recibido la crítica de parte de algunos, por imprimir en las constituciones más bien una suerte de principismo, antes que reglas que establezcan disposiciones claras para la regulación social.

Común a las constituciones comprendidas dentro de esta tendencia es el papel que se le otorga al poder constituyente, formado a partir de la participación de todo el cuerpo electoral, y la ruptura con el constitucionalismo débil, tratando de asegurar en todo momento la supremacía de la constitución. Así, la constitución colombiana de 1991-1992 constitucionalizó las llamadas formas de participación democrática. En Ecuador, la constitución de 1998 instituyó el llamado gobierno participativo, mientras que las democracias de Venezuela y Bolivia denominaron a esta modalidad como democracia participativa. La constitución ecuatoriana de 2008 estableció la figura de la participación en democracia. Todas estas constituciones instituyeron un conjunto amplio de derechos, tanto individuales como colectivos, incluyendo, en el caso de la constitución ecuatoriana, los llamados derechos de la naturaleza o de la Pacha Mama, establecidos en su artículo 71. Por otra parte, para el caso de Bolivia, destaca la afirmación del carácter plurinacional de la nación y del Estado boliviano, expresado en disposiciones específicas como la integración del Tribunal Constitucional Plurinacional que debe tener obligatoriamente una representación indígena.

Desde la perspectiva de quienes son partidarios más bien de un Modelo Democrático Constitucional, el establecimiento de normas constitucionales que obedezcan a una concepción intercultural y compleja es bastante riesgoso, ya que no ofrecen certeza jurídica debido a que su

aplicabilidad queda demasiado expuesta al trabajo que hagan los intérpretes. De esta manera, dice Salazar Ugarte, estas normas constitucionales innovadoras ganan en originalidad, pero pierden en seguridad jurídica. Los contenidos del texto constitucional enmarcados en esta corriente tienen sin duda un valor jurídico pero, sobre todo, se caracterizan por una sobresignificación de carácter político. Dice Salazar Ugarte:

En su dimensión política (y en cierto sentido extraconstitucional), entonces, el NCL sería expresión de una tradición teórica coherente: aquella que, contra el constitucionalismo conservador (elitista en política, perfeccionista en moral) y guardando sus distancias del constitucionalismo liberal (antiestatista en política, defensor de frenos y contrapesos y neutral en materia moral), se reconecta con el constitucionalismo radical (mayorista en política, populista en términos de moralidad) (Salazar, s. f.: 368).

En efecto, una de las críticas que pesan sobre las fórmulas del llamado Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano es su complejidad y la mezcla de un conjunto de tradiciones teóricas y doctrinales que recoge tanto algunos principios de orden liberal como otros de carácter socialista, mezclados con concepciones comunitarias y ecologistas. Este abigarramiento conceptual da lugar al fortalecimiento de los órganos encargados del control constitucional, que tienen la función de interpretar la constitución, minando con ello, paradójicamente, el peso de los mecanismos de participación popular. Asimismo, al establecer un modelo de constitución rígida, en el que sólo puede reformarse la constitución con la realización de referéndums o plebiscitos, se fortalece también el papel de quienes detentan el poder ejecutivo. Para quienes son críticos de este constitucionalismo mestizo, como lo llama Salazar Ugarte, el Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano favorece la formación de gobiernos populistas, en los que se intensifica la presencia del Estado y el precio de los logros en materia de igualdad se suele pagar con la pérdida de algunos derechos y libertades individuales básicas.

Es parcialmente correcto señalar que el llamado Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano se dio en el marco de la construcción de los llamados regímenes populistas, entendido este término no en su carácter peyorativo, tal como lo conceptualizan la prensa y los políticos y pensadores de derecha, sino como una forma de gobierno que mantiene una tensión entre los principios de la concepción liberal de la democracia y el papel redistribuidor del Estado, en el que se da básicamente una relación directa entre las masas populares y quien detenta el poder ejecutivo.

El populismo –dice Maristella Svampa– debe ser entendido “como un fenómeno complejo en el que coexisten dos tendencias contradictorias: la ruptura fundacional (que da paso a la inclusión de lo excluido) pero también la pretensión hegemónica de pretender representar a la comunidad como un todo” (Svampa, 2017: 54).

En efecto, más allá de las concepciones peyorativas de populismo que circulan en la prensa y en la academia, el populismo mantiene esa tensión entre elementos democráticos y no democráticos. Particularmente el populismo que ha tenido lugar en Venezuela (antes de la muerte de Chávez), en Bolivia y en Ecuador articuló un conjunto de políticas inclusivas y redistributivas expresadas como derechos constitucionales, con una alianza con el capitalismo global, expresada en el *boom* del neoesctractivismo y en el peso de las llamadas *commodities*. Su viabilidad, como se ha hecho patente en el caso de Venezuela, depende en gran proporción de la demanda del mercado global y de los precios de los productos agrícolas, mineros y del petróleo.

Pero más allá de estos límites que establece la peculiar inserción de esos países en el capitalismo mundial, queda ver si los derechos que constitucionalizaron estos regímenes son válidos y si configuran una matriz identitaria que pueda servir para orientar un proyecto político emancipatorio con fundamentos democráticos.

Existe un empalme entre los planteamientos de Antonio Negri, que insiste en la necesidad de conformar un nuevo poder constituyente

de alcance global que se reafirme en tanto la multitud está integrada por ciudadanos-productores que detentan la soberanía, no solamente en su calidad de portadores de derechos políticos, aunque ello es importante, sino en tanto que generadores de la riqueza y de la producción de bienes que disfruta el *común*, con las demandas y los derechos establecidos por el nuevo constitucionalismo. La arquitectura compleja que caracteriza a la nueva gobernanza global ejercida por un imperio sin imperialismo requiere de un proyecto político que incluya, al mismo tiempo que trascienda, el ámbito nacional. En este sentido, la propuesta de Hardt y de Negri, en su trilogía publicada hasta ahora, va más allá del constitucionalismo global propuesto por Habermas y por Held, en tanto se trata no solamente de reformar las instituciones que ejercen funciones de gobierno global y de extender los derechos de ciudadanía, sino de que se institucionalice la propiedad de los bienes que deben pertenecer al común: así el agua como los bosques, la riqueza producida por el trabajo tanto material como inmaterial, la información y el conocimiento, y demás. En esa tesitura, si bien el nuevo poder constituyente debe orientarse a la transformación de la *global governance*, ello no significa que las constituciones nacionales dejen de ser importantes, en tanto los Estados-nación aún ejercen soberanía sobre muchos bienes, entre ellos la tierra y los bienes que contiene que deben ser patrimonio común. Los derechos instaurados por el nuevo constitucionalismo latinoamericano, si bien complejos y difíciles de hacer exigibles y efectivos algunos de ellos, mantienen su vigencia, bajo la condición de no suprimir nunca las libertades políticas básicas, como ocurre actualmente en Venezuela.

En esta perspectiva, se requiere en México la formación de un nuevo poder constituyente orientado a elaborar una nueva constitución que regule los mecanismos de convivencia política, el funcionamiento de los poderes y la institucionalización de nuevos derechos, asumiendo plenamente aquellos que se hayan alcanzado en el plano global y que mejoren las condiciones de las personas. Paradójicamente, las decisiones funda-

mentales instauradas por la Constitución de 1917, como los contenidos de los dos primeros párrafos del artículo 27, el artículo tercero y el 123, siguen vigentes y tienen un horizonte de expectativas que se abre aún al futuro. Lo mismo sucede con el reconocimiento de México como una nación pluricultural y con el reconocimiento de los derechos humanos como parámetro básico para cualquier reforma constitucional o disposición legislativa. Junto a ellos deben hacerse realidad los principios de un Estado democrático de derecho, en el que se garanticen las libertades políticas y derechos como el acceso a la justicia, junto con la rendición de cuentas y la transparencia.

Una nueva constitución, que responda a los intereses de los ciudadanos productores, debería en el presente hacerse eco de las demandas que se han planteado para crear un impuesto al capital (Piketty, 2014), con el objetivo de redistribuir la riqueza y eliminar la dinámica que impone la desproporción entre el crecimiento económico general y el crecimiento del capital. Asimismo, debería incluir medidas relacionadas con el cambio climático, reconocer la ciudadanía de quienes trabajan en el país y reconocer y hacer cumplir los derechos de los migrantes que están de paso. Por lo tanto: un nuevo poder constituyente tendrá que considerar las relaciones entre lo nacional y lo global, tratar de construir una ciudadanía global y mantener un control de lo común, a partir de una adecuada representación y de formas de democracia directa y participativa que acoten el monopolio que tienen los partidos en el acceso al poder político, considerando como principios básicos de la justicia la redistribución, el reconocimiento y la representación. Se pueden armonizar estos derechos que demandan ciertamente una arquitectura constitucional compleja, sin producir necesariamente un ornotorinco jurídico, a partir, por supuesto, del diálogo y de la deliberación racional, empujados por la fuerza de un nuevo poder constituyente que no sólo trate de conquistar nuevos derechos, sino que construya también una nueva cultura de la legalidad.

REFERENCIAS

- ANDREWS, Catherine (2013). "Historiografía constitucional: de influencias, modelos y copias", *Nexos*. Noviembre, disponible en: <http://cultura.nexos.com.mx/?p=5373>, consultado el 29 de enero de 2017.
- CARRÉ DE MALBERG, Raymond (1998). *Teoría general del Estado*. México: FCE.
- CARPIZO MCGREGOR, Jorge (2002). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.
- COHEN, Jean (2012). *Globalization and Sovereignty: Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CÓRDOVA, Arnaldo (1978). "El pensamiento social y político de Andrés Molina Enríquez", prólogo de la obra de Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*. México: Era.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, Raúl M. Mejía Garza y Laura P. Rojas Zamudio (2015). *La construcción de las restricciones constitucionales a los derechos humanos*. México: Porrúa.
- DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (1988). *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*. México: Colmex.
- FALK, Richard (2014). *Reimagining Human Global Governance*. Londres: Routledge.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (2009). *Normas de papel*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- GESSNER, Volkmar (2010). "Comparación jurídica y pluralismo jurídico global", José Antonio Caballero Juárez, Hugo A. Concha Cantú y Héctor Fix Fierro (coords.), *Sociología del derecho, culturas y sistemas jurídicos comparados*, Vol. I, *Globalización y derecho, justicia y profesión jurídica*. 95 (124), México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- GONZÁLEZ, Isabel (2009). "Constitución y tratados internacionales en el mismo rango: SCJN". *Excélsior*. Sección nacional, 3 de septiembre.
- GUASTINI, Ricardo (2001). *Estudios de teoría constitucional*. México: Fontamara/UNAM.
- HABERMAS, Jürgen (2006). *El occidente escindido*. Madrid: Trotta.

- HAURIUO, Maurice (2016). *Principios de derecho público y constitucional*. Madrid: Comares.
- HELD, David y Anthony McGrew (2003). *Globalización/antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- HELLER, Herman (1998). *Teoría del Estado*. México: FCE.
- JELLINEK, George (2000). *Teoría general del Estado*. México: FCE.
- KELSEN, Hans (1988). *Teoría general del derecho y del Estado*. México: UNAM.
- LASSALLE, Ferdinand (1999). *¿Qué es una constitución?* Colombia: elaleph.com., disponible en: http://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_Ferdinand_Que_Es_Una_Constitucion.pdf, consultado el 10 de enero de 2017.
- LOEWENSTEIN, Karl (1986). *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel.
- MARTÍNEZ VELOZ, Juan y Eduardo Aguilar Chiu (s. f.). *El marco constitucional del derecho agrario. Procuraduría Agraria*. Disponible en: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_5556/analisis/el%20marco%20constitucional.pdf, consultado el 31 de enero de 2017.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio (2007). “¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?” *Política y Gobierno*. (2), julio-diciembre, pp. 309-347.
- MIRANDA CORREA, Enrique (2002). *El artículo 27 en el Congreso Constituyente de Querétaro: un análisis social*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/722/13.pdf>, consultado el 18 de enero de 2017.
- NEGRI, Antonio (2016). *El poder constituyente*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- OLVERA RIVERA, Alberto J. (coord.) (2010). *La democratización frustrada, instituciones garantes de derechos y participación ciudadana en México: los límites de la democratización*. México: UV/Ediciones de la Casa Chata.
- ONG, Aiwa (1999). *Flexible Citizenship*. Nueva York: Duke University.
- PIKETTY, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: FCE.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (s. f.). *El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Una perspectiva crítica*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/22.pdf>, consultado el 29 de enero de 2017.
- SANTOS, Boaventura de Souza (2009). *Sociología jurídica crítica*. Madrid: Trotta.

- SARTORI, Giovanni (2005). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza.
- SASSEN, Saskia (2010). *Territorio, autoridad y derechos: de los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires: Katz.
- SCHMITT, Carl (2011). *Teoría de la constitución*. Madrid: Alianza.
- SVAMPA, Maristella (2017). “Cuatro claves para leer América Latina”, *Nueva Sociedad*. (268), marzo-abril, pp. 50-64.
- TEUBNER, Gunther (1996). “Bukowina Global: Legal Pluralism in the World Society”, Gunther Teubner (ed.), *Global Law without State*. Dartmouth: Aldershot, pp. 3-28, disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=896478, consultado el 18 de enero de 2017.
- VICIANO PASTOR, Roberto y Rubén Martínez Dalmau (2011). “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal”, *Revista General de Derecho Público Comparado*. (9), julio, pp. 1-24.
- VIRNO, Paolo (2003). *El recuerdo del presente*. Barcelona: Paidós.

LA IRREMEDIABLE MUTABILIDAD DEL DISCURSO CONSTITUCIONAL. EL CASO DE LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DEL PUEBLO

ERNESTO TREVIÑO RONZÓN¹

Y, como siempre, la coherencia en la contradicción expresa la fuerza
de un deseo.

JACQUES DERRIDA, *La escritura y la diferencia*.

PRESENTACIÓN: PREGUNTAS AL DISCURSO CONSTITUCIONAL

LA HISTORIA DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA es en buena medida la historia de sus cambios. En 2017, el texto constitucional cumplió cien años de haber sido promulgado y, como otros, tiene entre sus características básicas que se ha modificado reiteradamente desde el momento de su publicación. En cierto sentido, la constitución actual de México es y no es aquella que se debatió arduamente entre finales de 1916 e inicios de 1917, y que se publicó aquel conmemorado 5 de febrero.² Y esto debe ser motivo de diferentes reflexiones.

A diferencia de otros documentos reglamentarios que cambian constantemente por razones como la *armonización* normativa o los cambios en los regímenes políticos, dado que la constitución cumple una función básica en la configuración social y política de México, su carác-

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

2 La manufactura de la Constitución, los debates que tuvieron lugar durante su diseño, los temas incluidos y excluidos han sido objeto de constantes reflexiones, aunque poco conocidas más allá del círculo de interesados en la historia del momento. Una muy interesante reflexión y análisis sobre esa dinámica de configuración está en Marván (2017).

ter *abierto*, es decir, modificable debe tomarse con la mayor atención, puesto que gracias a él es posible rastrear diferentes *pugnas de época*. Esto, a su vez, tiene implicaciones exponenciales para diversas dimensiones de la vida del país, que se hacen particularmente claras si se analizan a la luz de las variaciones contextuales que de una forma u otra inciden en su continuidad y en sus cambios.

En este marco, el objetivo de este escrito es explorar la apertura de la constitución mexicana a través de la noción de *ambigüedad discursiva*, recuperada del campo del análisis del discurso y que aquí será usada para reflexionar sobre la coherencia interna, sobre las modificaciones, sobre los silencios y sobre las disputas en torno a la Constitución. Aunque el carácter ambiguo de ciertos discursos plasmados en escritos, en expresiones orales, gestuales o audiovisuales, de carácter cultural, político o artístico es objeto de análisis en diferentes disciplinas sociales y humanas, su recuperación para el estudio de documentos como la constitución de México es en realidad escaso.

Es pertinente recordar que, desde hace algunos años, en México se transita por un momento histórico en el que la conversación pública sobre la Constitución ha puesto de relieve su importancia, pero también la necesidad de mejorarla, de corregirla y hasta de crear una nueva, más pertinente a las actuales condiciones nacionales e internacionales. En este contexto, este capítulo ofrece un ejercicio que puede abonar a la reflexión colectiva sobre el estado actual del texto constitucional, al mostrar la tensión permanente entre el intento por precisar asuntos fundamentales de la vida nacional y la inexorable falibilidad de tal intento.

Se mostrará cómo, si bien a través del tiempo se habría buscado dotar a la Constitución de claridad y de alcance, al mismo tiempo se ha “fallado” constantemente –voluntaria o involuntariamente– en ello, al dejar en la imprecisión, en la contradicción y, en su caso, en el silencio asuntos clave que incluyen la soberanía y la función de los ciudadanos en la construcción de la democracia. Se mostrará también que el tratamiento de esta falla en la integración de la Constitución incluye compo-

nentes que escapan a la mera capacidad comunicativa de un documento, por lo que la aspiración de crear una nueva constitución enfrenta una limitante intrínseca que diferentes corrientes de análisis del discurso nos han mostrado: la apertura necesaria y permanente de todo texto.

Para dar cuenta de las características del discurso constitucional arriba señaladas y de sus implicaciones, se ha elegido desarrollar el ejercicio de análisis focalizando una noción, una entre muchas de las disponibles: el *pueblo*. Por supuesto, no se trata de una elección casual, pues mucho antes de la redacción de la Constitución de 1917 la palabra pueblo estaba presente en el discurso constitucional, y a lo largo del siglo xx ha mantenido su protagonismo. El pueblo ha tenido una función interesante en los discursos políticos; “sirve” como marcador de diferenciación, sirve también como referente para producir inclusión y exclusión, sirve para decir mucho y nada a la vez. Para poder lograr esto, el pueblo se construye discursivamente según el contexto pero, como veremos, en el caso del discurso constitucional, esta construcción fue relativamente estable hasta la última parte del siglo xx con la irrupción política de la noción de pueblos indígenas.

Al momento de escribir estas páginas, en la segunda década del siglo xxi, en el marco de las recientes disputas por la democracia, los neonacionalismos, los populismos y las nuevas identidades colectivas, el pueblo se encuentra en una de sus etapas de revisión más intensas. De tal forma que preguntar por la función del pueblo, por cómo se lo construye políticamente en un documento que tiene más de cien años de vida, puede ser útil no sólo a los propósitos de un trabajo explicativo, sino también como un ejercicio de “sincronía” con algunos de los debates actuales en materia de política y de democracia.

Se debe dejar claro de inmediato y con insistencia que el carácter inacabado y falible de la Constitución no será tratado aquí como un *defecto* que podría ser corregido de una vez para siempre. A partir del marco teórico y metodológico que aportan diferentes corrientes de análisis del discurso, se sostendrá que, si bien es posible que un documento

como la Constitución muestre mayor o menor consistencia interna, claridad o precisión, no puede ser corregido en el sentido de que de él se pueda erradicar el carácter abierto de sus significados, la ambigüedad y, en todo caso, la disputa por sus contenidos y por sus alcances. Como lo habría mostrado Wittgenstein (1999), la *perfección* de un documento es una imposibilidad ontológica, mientras que, en términos políticos, sería indeseable siquiera pensar en tener documentos perfectos. Pensar en esos términos sería equivalente a intentar imaginar el fin de la diferencia. Se argumentará más sobre este punto adelante en la exposición.

El orden de la presentación es el siguiente. Primeramente, se expondrán algunos aspectos contextuales sobre el debate del estado actual de la Constitución mexicana. Se hará énfasis en su proceso de cambio y en algunos de los cuestionamientos más críticos hacia ella. Interesa en particular situar aquellos que pueden ayudar a mostrar el marco de referencia que encuadra la discusión en este escrito. En una segunda instancia, se presentará el ejercicio de análisis acerca de la noción de *pueblo* que en esta exposición tendrá el estatus de un *sujeto del discurso constitucional*.

Antes de entrar a la discusión, es pertinente recordar que la constitución de un país como México es una superficie de inscripción de algunas de las mayores preocupaciones, de algunas de las luchas y de algunas de las aspiraciones más importantes de sus habitantes. Por ello, debe ser analizada desde diferentes ángulos; es importante hacerle tantas preguntas como sea necesario, si bien las respuestas pueden llegar a ser repetitivas, frustrantes o, posiblemente, inexistentes.

Algunas preguntas son elementales: tienen que ver con el sentido y el alcance de los artículos, de los debates que hay detrás de ellos. Otras son de orden meta-discursivo y tienen que ver más bien con el sentido de un documento, con cómo éste se inserta en el ordenamiento político de una sociedad como la mexicana, y se pueden ejemplificar con algunas como: ¿qué es una constitución y por qué es necesaria? ¿Cómo nuestra constitución llegó a ser lo que es hoy?

La tachadura en las palabras anteriores no es un descuido tipográfico. El pensador francés Jacques Derrida (1994) introdujo el uso de “borramientos” o tachaduras sobre palabras que deberían tomarse con cuidado, de las cuales se debe sospechar porque pueden estar sedimentadas por efecto de uso o por considerárseles “autoevidentes”, es decir, con una claridad engañosamente intrínseca. Estas no son preguntas ociosas, son preguntas ontológicas, sobre el ser que atribuimos a las cosas en nuestras sociedades, y sobre ellas hay que volver de cuando en cuando para no dar por sentado su origen, su alcance, sus limitaciones. Un momento como los cien años de la promulgación de la Constitución de 1917 es propicio para ellas.

ALGUNOS RASGOS DEL DEBATE RECIENTE SOBRE LA CONSTITUCIÓN: CAMBIO E INSATISFACCIÓN

La Constitución de México es muchas cosas al mismo tiempo. Es por principio de cuentas un documento, pero no uno cualquiera, sino uno tejido en una inmensa red de relaciones políticas, culturales e históricas. En este sentido, la Constitución es también una síntesis de varias historias de cambio, es una superficie de inscripción de aspiraciones, de disputas, de frustraciones y de muchas insatisfacciones. Desde que fue presentada como resultado de la convocatoria carrancista y del trabajo del Congreso Constituyente de Querétaro entre 1916 y 1917 hasta la fecha, la Constitución Política es uno de los documentos de referencia básica para entender el México pre y posrevolucionario, en términos de procesos de cambio sutil, de ruptura y de continuidad.

Los estudios constitucionales son un campo de conocimiento construido en buena medida en torno al largo ciclo histórico iniciado hace más de cien años. Entre los aspectos que mayor atención han recibido en este tiempo están cómo la Constitución y sus cambios alcanzan a reflejar las convicciones, las exigencias, las demandas vividas en México y en sus entornos políticos, culturales, económicos o sociales, en la escala local, regional o internacional.

Por todo lo anterior, la Constitución de 1917 marca el momento de irrupción de un *género discursivo*³ en México: el género de los textos constitucionales. A partir de ella se comienzan a revisar y a reubicar históricamente las constituciones previas y a generar nuevas versiones de ella misma. Además, con ella comenzaron a generarse toda una gama de normatividades y de leyes secundarias que la tienen como referencia. En este sentido, la misma Constitución ayuda a la creación de un gran campo discursivo, compartido por miles de actores que interactúan en torno a ella, a través de discusiones y de acciones sobre qué es y cómo debe funcionar el ejercicio de los poderes, de las libertades, de las responsabilidades y de los derechos en México.

EL CAMBIO COMO RASGO DISCURSIVO

En este escrito se trabaja con una noción no estructuralista de *discurso*. Esto quiere decir, en términos simples, que por discurso se entenderá todo aquello que en el mundo social es productor o conductor de significados. La producción y puesta en juego de significados se da a través de soportes como el lenguaje escrito y el hablado, pero también a través de imágenes fijas o en movimiento, de gestos, de edificaciones; también a través del arte y de la música. Un rasgo de todo discurso es que presupone la existencia de estructuras significantes que cambian permanentemente.⁴ Los discursos cambian en el tiempo aunque no lo notemos, y casi siempre lo hacen sobre la base de discursos previos, de los cuales

3 Aquí se hace referencia con cierta libertad a la noción introducida por Bajtín (1999): los géneros como enunciados o textos que se parecen en estructura, contenido temático, composición.

4 Hay diversas escuelas y corrientes de análisis de discurso que se apoyan a su vez en muy variadas metodologías. Los estudios de textos constitucionales han recurrido en algunos casos a metodologías estructuralistas-cuantitativas. En el caso de este escrito, la aproximación es cualitativa y con un fuerte énfasis político; no interesa tanto la frecuencia de las palabras o, incluso, su estructura, sino más bien su función en redes de significado; más aún, sus implicaciones políticas. Véase al respecto Laclau (2014).

recuperan algo para renovarlo, resignificarlo o negarlo, y el *discurso constitucional*⁵ no es radicalmente diferente de ello.

En cierto sentido, es posible señalar que la Constitución publicada en 1917 fue un cambio o una reforma de la Constitución de 1857, pues recupera varios de sus planteamientos y, en algún sentido, los precisa en un nuevo marco discursivo. Por supuesto, en torno a esta continuidad y cambio se han construido algunos de los más radicales debates del México del momento posrevolucionario.

Para parte de los promotores de la Constitución, la relación con la de 1857 es mínima; para otros, es evidente. Inclusive, hay quienes señalan que la Constitución es, sobre todo, el intento de legitimar el resultado de la revolución por parte de las élites políticas y gobernantes ganadoras. También hay algunas preguntas que acosan a varios académicos, intelectuales y políticos: ¿hacía falta una nueva constitución? El llamado de Venustiano Carranza ¿era sólo un llamado a legitimar el triunfo revolucionario y a terminar por excluir a los “derrotados”? El *momentum* político en que emerge la Constitución y las disputas discursivas entre vencedores y vencidos han sido constantemente invocadas como un elemento explicativo fundamental que, desafortunadamente, no podemos tocar aquí.⁶

En otro sentido, la Constitución fue también innovadora a nivel local e internacional, si se toma como referencia su complejo contexto de producción.⁷ Por un lado, aparecía como innovadora al acentuar, por ejemplo, las garantías individuales y los derechos sociales, o al incluir el municipio libre; pero también aparecía como conservadora y controversial, por ejemplo, por su sesgo centralista en materia del poder político y por el tratamiento de los pueblos indígenas. En cierta medida, por

5 A estas alturas debe quedar claro que el discurso constitucional no sólo incluye palabras, enunciados o documentos, sino también a las instituciones que lo producen y que son producidas por él.

6 Al respecto, pueden leerse trabajos como el de Aguilar (2017).

7 Un estudio que aborda contextos, continuidades y variaciones de las constituciones de 1857 y 1917 es el de González (2016).

esta razón y por otras que aquí no es posible documentar con detalle, ha estado en el centro de interminables debates que se han ido agudizando en ciertos momentos históricos, y que han derivado en modificaciones de muy diferente orden y alcance a lo largo de su vigencia.

Al respecto, desde 1921 hasta este 2017, la Constitución ha sido reformada de manera cuasi permanente. La primera modificación no fue inmediata. Se dio, en 1921, por iniciativa del entonces presidente Álvaro Obregón, en el artículo 14 transitorio y en la fracción xxvii del artículo 73, relativo a planes de instrucción pública, a través de los cuales se facultaba al Congreso para establecer escuelas rurales, elementales, secundarias, superiores y profesionales. También establecía la jurisdicción de la federación sobre ellas. La última modificación hasta antes de concluir este escrito se hizo a los artículos 107 y 123, en materia de justicia laboral, y se publicó el 24 de febrero de 2017. Con esta modificación se suprimen las Juntas de Conciliación y Arbitraje y se establece que la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas.

Al día de hoy, la Constitución ronda las 700 modificaciones –se debe reconocer que no hay consenso exacto sobre el número–, lo que ha quedado plasmado en más de 230 decretos. Y sólo una veintena de los 136 artículos permanecen como se redactaron en 1917, por lo que el texto es tres veces mayor que el original, y distinto en varios contenidos.⁸

Esta dinámica de cambio permanente puede leerse desde varios ángulos. Podría decirse que esto es reflejo de la flexibilidad constitucional, es decir, de la facilidad del documento y de las instituciones que lo

8 Para un seguimiento relativamente detallado pueden revisarse las versiones progresivas del sumario de reformas publicado por la Cámara de Diputados. El más reciente es: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por Decreto en Orden Cronológico*, del 24 de febrero de 2017, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_crono.pdf.

resguardan para cambiar y adaptarse a las dinámicas del entorno. También sería indicativo de la conciencia de los mexicanos para expresar en la Carta Magna las demandas y las necesidades de su tiempo. Pero también podría decirse, por el contrario, que esta amplísima lista de modificaciones da muestra de rasgos muy problemáticos del contexto mexicano, y sería un claro indicativo de la inconsistencia original del texto o, peor aún, de una suerte de cultura política basada en la desconfianza que alimenta la ficción de que todo acuerdo o compromiso relevante debe quedar plasmado en la Constitución para que sea “realmente existente” y duradero.

El resultado claro a los ojos de cualquier lector es que la Constitución mexicana es un texto extenso, poco ordenado y con desequilibrios en la presentación y en el tratamiento de sus temas. Desde el punto de vista del acceso a sus ideas, el documento puede ser a veces sencillo, en términos de codificación, y a veces increíblemente denso y abigarrado. Los ejemplos están a la vista y se presentan constantemente, cada vez que alguien se ve ante la necesidad de recorrer el documento para obtener de él claridad u orientación.

Mientras que algunos artículos son puntuales y relativamente fáciles de interpretar, como el artículo 5, que dice: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”,⁹ otros son increíblemente complejos y parecen estar dirigidos a un público especializado, idealmente poseedor de un código lingüístico y temático muy sofisticado. Algunos inician con sentencias concretas, pero otros se acotan o se relativizan de manera exponencial. Es el caso del artículo 41, en el que se determina que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión¹⁰ y que en su desagregado abarca numerosas cuartillas orientadas a pre-

9 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 24 de febrero de 2017, p. 9.

10 *Ibid.*, p. 45.

cisar la organización y la renovación de poderes a través de las elecciones y del sistema de partidos.

No está de más señalar que este grado de complejidad, donde se mezcla precisión, tecnicismo y, en ocasiones, una larga cantidad de información en algunos artículos, es un ejemplo del problema de accesibilidad del documento. Una cualidad deseable en un documento como éste habría de ser su sencillez expositiva. Pero, en este caso, millones de ciudadanos pueden verse seriamente condicionados para establecer una interacción directa con el texto, al requerir del apoyo de diferentes intermediarios para entenderlo. Esto se relaciona con la baja cultura de la legalidad y con el bajo conocimiento que los mexicanos tenemos de nuestra Constitución, más allá del nivel de escolaridad, de ingresos o de la profesión que cada cual ejerza. Problemas como la corrupción, la ilegalidad, la informalidad, la injusticia pueden, en efecto, conectarse de formas diversas con esta lejanía respecto del texto constitucional.¹¹

En un sentido, la reflexión en este escrito se relaciona con el aspecto referido en tanto la forma en que un documento está codificado, estructurado y propone significados a diferentes lectores a lo largo del tiempo está íntimamente ligada a la forma en que los lectores lo recibirán, lo interpretarán, lo usarán y, en su caso, lo pondrán en cuestión.¹² Y claramente esto no es sólo un asunto de dominio de la lengua o de conocimiento del código legal, sino que implica también la red de relaciones de significación en que el texto y el lector se encuentran.

11 El académico Miguel Carbonell ha elaborado en varios foros el problema de accesibilidad de la Constitución. Por otro lado, según una encuesta realizada por la UNAM, al inicio de 2017, 52.7% de los encuestados desconoce en qué año se promulgó la Carta Magna y 84% piensa que ésta se cumple poco o nada. Para conocer un análisis detallado de esta dimensión, se recomienda leer el trabajo de Fix, Flores y Valadés (2017).

12 En algunas conversaciones de café y en numerosos foros públicos se ha expresado la hipótesis de que a la clase política le conviene que la Constitución sea así, pues esto garantiza la “ignorancia del pueblo” y todo lo que de ella derivaría.

LA INSATISFACCIÓN CON LA CONSTITUCIÓN

El proceso de reformas a la Constitución se acentuó en la transición del siglo xx al xxi, en el marco de la alternancia política y, por supuesto, también dado el incremento de demandas sociales por parte de ciudadanos inconformes con lo plasmado en ella y en sus leyes. Es muy importante tener presente que la Constitución se cambia no sólo por el autoesclarecimiento de la población o por la buena voluntad de los poderes públicos establecidos, sino también como resultado de pugnas, debates o demandas que se expresan como cabildeo o como manifestaciones y plantones callejeros, que se pueden litigar en los medios pero también en las urnas; que pueden incluir a empresarios de altos ingresos pero también a empresarios pequeños, a empleados y a personas de comunidades rurales o de pueblos indígenas, a mujeres o a jóvenes, cada uno por su cuenta o temporalmente articulados.

Por ello, la historia de la Constitución es también una de reclamos sobre la irrealización cotidiana de varios de sus principios políticos, normativos y programáticos, ausentes en la vida de miles de personas, colocadas en contextos de insatisfacción con el estado de las cosas. En este sentido, la Constitución no sólo ha sido un espacio de aspiraciones o de expectativas, sino también una superficie de inscripción de litigios para concretar las promesas que el mismo documento contiene.

Ahora bien, algunas de las reformas hechas a la Constitución a lo largo de todos estos años son poco conocidas por gran parte de la población y muchas son básicamente el logro de los grupos de interés que las promovieron. Otras, si bien son conocidas, no necesariamente han sido entendidas más allá de algunas generalidades; y otras más –las menos– han llenado las calles de ciudadanos en desacuerdo. Las reformas recientes al artículo tercero –que implicaron modificaciones para incluir la palabra “calidad” en la educación, la creación del Servicio Profesional Docente y el otorgamiento de autonomía al Instituto Nacional de Evaluación de la Educación– y al artículo 27 –que implica cambiar

la regulación del sector energético, incluido el petrolero, para incentivar nuevas formas de participación de empresas privadas— son sólo dos ejemplos de esto último. Por un lado, las particularidades de ambas reformas son poco conocidas, en parte por su complejidad y por su extensión; por otro lado, aquello que sí se conoce ha dividido las opiniones de diferentes sectores sociales, algunos de los cuales han ocupado las calles y los espacios legislativos para debatirlas, bloquearlas o intentar subvertirlas.

Hoy es posible afirmar que el texto constitucional es un crisol de pugnas sobre el sentido y el alcance de los procesos de cambio a lo largo del tiempo. El contenido de la Constitución es, en buena medida, el resultado de disputas de diferente tipo entre personas, partidos políticos, los gobiernos en turno, entre visiones del mundo que dejan huellas más o menos fuertes, más o menos duraderas.

Pero, como se anticipó, y apelando al emplazamiento discursivo de esta discusión, la complejidad también deriva de la apertura e imperfección del lenguaje con que se ha venido construyendo el discurso constitucional, de los elementos significantes con que el documento está escrito: los signos lingüísticos, las palabras, la forma en que éstas se articulan en enunciados, oraciones, frases, artículos, párrafos, secciones. En la medida en que los elementos significantes son elementos falibles, son objeto de interpretación y de disputa.

Por supuesto, esto se articula intensamente con los procesos contextuales donde se sobredeterminan variaciones económicas, políticas, cambios en las prioridades y en las expectativas de la población, la cual puede hacer suyo o rechazar lo plasmado en un texto constitucional, al punto de desconocerlo como legítimo. En resumen, hoy día escuchamos con relativa frecuencia diferentes voces de *insatisfacción* acerca del estado que guarda el documento: su extensión, el orden, la apertura con que se tratan unos temas y la excesiva precisión con que se abordan otros o la interminable lista de reformas que hacen casi imposible adjudicarle rasgos de coherencia interna.

La insatisfacción frente a la Constitución puede ser entendible si se considera también que, para muchas personas, es un objeto extraño con el que no guardan más que una vinculación esporádica, debido a alguna mención en los medios o en los contextos escolares. Por otro lado, esta insatisfacción se nutre también de la limitada capacidad del Estado mexicano y de los distintos gobiernos que lo ocupan para traducir en políticas, programas y acciones sustentables los preceptos, las promesas, las aspiraciones y los derechos ganados. Esta limitación puede y debe entenderse como una combinación de incapacidad y de falta de voluntad.

Frente a esta insatisfacción, habría por lo menos una consecuencia lógica: es necesario mejorar la Constitución para hacerla más clara, coherente y sencilla, mientras avanzamos en construir mejores gobiernos e instituciones que objetiven los derechos ya plasmados y otros por venir. Sin embargo, esta consecuencia está atravesada por una serie de condicionantes intrínsecas a la vida social que se deben asumir; una de ellas es que la disputa por el texto constitucional y su traducción en acciones de buen gobierno y de mejoramiento de la vida social está marcada por una ambigüedad constitutiva que opera a favor y en contra de la idea de sentido autoevidente. Esta ambigüedad tiene implicaciones políticas y también ontológicas.

UN CASO DE REFERENCIA: EL PUEBLO

Casos en cuanto a las afirmaciones previas se pueden rastrear en diferentes lugares del documento constitucional. Se abordará aquí uno de ellos a través de un ejercicio de revisión sobre cómo el discurso constitucional produce a uno de sus principales sujetos:¹³ el pueblo. Para desarrollar

13 La noción de sujeto se usa aquí en un sentido posestructuralista: como una configuración abierta que se produce entre la designación y la interpelación exitosa. Los discursos producen sujetos en el sentido de enunciarlos, caracterizarlos, listarlos y diferenciarlos de otros. No es el sujeto sujetado del estructuralismo, sino que es una suerte de continente que se llena de diferentes contenidos significantes. Véase al respecto Zizek (2001).

este ejercicio se recuperarán elementos del actual texto constitucional, así como del texto de 1917, que muestran huellas de *quién es el pueblo*. Como se anticipó, esta elección no es casual, pues la referencia al pueblo ha ganado centralidad en la historia del discurso de la Constitución.

Antes de ir al punto, vale la pena recordar que el pueblo ha sido abordado extensamente en diferentes momentos de la configuración de los estados modernos, en debates sobre política, población, sistemas de representación, liderazgos sociales y políticos, entre otros. Diversos autores y escuelas han abordado este tema, y una de las variantes más conocidas consiste en lo que se conoce como los estudios sobre el populismo, relevantes en el campo de las ciencias políticas y en la sociología.

El pueblo y el populismo han tenido diversos emplazamientos analíticos. Posiblemente quien lo planteó de una forma más provocadora fue Laclau (2006), para quien el pueblo no *está dado* de forma objetiva o empírica en el mundo, sino que tiene que ser construido a través de operaciones discursivas que lo articulen a través de caracterizaciones y de evocaciones, pues lo que habría *antes* son personas que participan de diferentes tipos de relación que no necesariamente son un pueblo. Y si el pueblo es una construcción, el populismo sería una de las formas más efectivas para “construirlo”, al exaltar elementos retóricos, evocativos, y al permitir la construcción de un tipo de vínculo entre quienes son construidos como pueblo y aquel que “los construye”. De tal forma que, en sociedades contemporáneas, el populismo no sólo sería una forma de política, sino la forma de la política, pues a través de él se expresa la emergencia y la disolución de relaciones de poder, de identidades políticas y, ultimadamente, de precarias relaciones hegemónicas.

Por otro lado, en trabajos como el de Panizza (2009), Aboy, Barros y Melo (2013) y Badiou (2016), entre muchos otros, se ha tratado de precisar, matizar y, en su caso, controvertir el papel del pueblo en sociedades anteriores y contemporáneas. En estos trabajos queda huella de un muy largo debate sobre los actores sociales, construidos como pueblo, en varios discursos oficiales, políticos y académicos.

En el caso mexicano, el pueblo es al mismo tiempo un sujeto concreto y una masa, aquel que tiene conferido el mayor de los poderes y aquel que se sacrifica. Las causas revolucionarias convocaban al pueblo y también luchaban por él, los políticos en México todavía lo invocan en el marco de arengas sobre quién debe beneficiarse de los recursos públicos, sobre quién debe hacer sentir su voluntad a través del gobernante. El problema es, por supuesto, que estas invocaciones están precisamente acosadas por la ambigüedad constitutiva de la noción de pueblo en la larga historia de cambios de la Constitución arriba resumida y, en buena medida, esta es una parte central de la insatisfacción constitucional.

En el caso del texto constitucional, el pueblo ha tenido apariciones, primero elementales y después numerosas. En el texto original de la Constitución de 1917, el pueblo aparece mencionado en 11 ocasiones, mientras que, para 2017, tiene 31 menciones. Esta diferencia entre frecuencias, fondo y contexto es muy interesante. Por ejemplo, la primera mención del pueblo está en el artículo 27, de la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. En la prescripción se señaló que se declaraban nulas

... todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas...¹⁴

Aquí el pueblo aparece, primero, como un término que hace referencia a un tipo de delimitación territorial ocupado por personas, un lugar donde se habita. Pero evidentemente, dado el modo en que aparece en la

14 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero de 1917, edición elaborada por la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, con base en la edición impresa del *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917, p. 151.

Constitución, en el marco del debate sobre la restitución de tierras comunales, no sólo tiene una función descriptiva sino tiene una función política: *el pueblo es uno de los que puede reclamar* contra los actos de enajenación. Esta mención del pueblo se ubica en medio de un amplio ciclo de debates y pugnas agrarias que, al término de la revolución, incluía la promesa de restitución de propiedades.¹⁵

El pueblo tiene otra aparición clave en la Constitución de 1917, en el título segundo, capítulo primero, que a la letra dice:

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el alienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.¹⁶

Este es uno de los artículos más conocidos, citados y declamados de la Constitución mexicana, sea en la arena pública, en el piso del Congreso de la Unión o en mítines políticos; e interesadamente permanece “inalterado” en su redacción desde 1917. Lo “interesante” es que, leído de primera mano, en su literalidad, este artículo comunica la poderosa y seductora idea de que el pueblo tiene la capacidad de decidir soberanamente para cambiar su forma de gobierno. La decisión y el poder de cambiar un mal gobierno radicarían en el pueblo, no en los gobernantes que ocupan los poderes del estado.

Ahora bien, si se toma como referencia lo dicho previamente en este escrito, el artículo carga una gran complejidad que circula por *su enunciación, su interpretación y su activación en el mundo social y político* (esta distinción y ordenación es artificial, pues no ocurre en este orden, pero

15 Otros aspectos de la lucha agraria se pueden consultar en este mismo libro. Por otro lado, detalles de los procedimientos de restitución se pueden seguir en Sandoval, Esparza, Rojas y Olmedo (1999).

16 Artículo original (5 de febrero de 1917), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de febrero de 1917, p. 152.

aquí se usa así para efectos explicativos). Por principio de cuentas, es radicalmente ambiguo –posiblemente por ello es tan atractivo–, pues cada uno de los términos en los que está escrito deben ser *llenados* y, en el proceso, invariablemente hay que disputar el contenido y el sentido de los términos. En la lectura del artículo y en la voluntad de activarlos en la vida social y política, se debe transitar por el enorme reto de poner contenido al *pueblo*.

Por principio de cuentas, al no haber señalamiento puntual o desagregado, el pueblo seríamos “todos”: hombres, mujeres, niños, empresarios, trabajadores independientes, del estado, desempleados, de altos ingresos, sin ingresos, indígenas, no indígenas y muchos más. Pero, claramente, no todos podrían caber en la enunciación al mismo tiempo porque construir el pueblo implica construir un “nosotros” y un “ellos”. En la enunciación de la Constitución no se dice quién es o quiénes somos el pueblo; por lo tanto, se debe construir o llenar, y este proceso no es una mera descripción o un agregado de componentes: es una operación política de articulación y de diferenciación. Algo parecido ocurre con los términos *soberanía, esencialmente, alterar o modificar*: de manera individual no tienen un significado universalmente aceptado *a priori*, sino que se deben construir.

Otro aspecto problemático del artículo radica en que está acotado o matizado por lo que dice el artículo 40 sobre la forma en que el pueblo se “constituye”, y por lo expresado en el 41 sobre la forma en que el pueblo ejerce su soberanía. La reproducción literal de los artículos es:

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente

te establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.¹⁷

En estos dos artículos se produce una operación discursiva interesante. En el 40, el pueblo, del cual no sabemos exactamente cómo se constituye, tendría voluntad para convertirse o constituirse en un ente político específico, diverso en su interior, pero unido. Inmediatamente después, el pueblo adquiere otro estatus y ahora es performativo y delegativo: ejerce soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los estados.

Esta operación adquiere un estatus que podemos llamar político-discursivo. Por un lado, mientras el pueblo mantiene su ambigüedad, se objetiva la forma en que ejerce el poder. Sin embargo, este ejercicio al mismo tiempo le quita poder, le quita capacidad de decisión, mientras se reparte entre poderes y estados. Es todavía más interesante y complejo el hecho de que el escurridizo pueblo siempre *está dentro y fuera del campo* de la soberanía, que en realidad no ejerce directamente.

En 2012, el artículo 40 tuvo una modificación y se le agregó la palabra “laica” al hablar de la República; y en 2016 se agregó la Ciudad de México, que ahora tiene su propia constitución y tiene estatus de entidad federativa, mientras que el artículo 41, que en 1917 tenía 65 palabras, a partir de 2014 ha recibido una serie de modificaciones que al día de hoy lo convierten en uno de los más extensos, con más de 4000 palabras que intentan explicar el sistema de partidos, su financiamiento, el papel del Instituto Nacional Electoral, los tiempos de promoción en radio y en televisión para hacer propaganda política, la organización de las elecciones y más.¹⁸

17 *Ibid.*, p. 152.

18 Otro ejemplo de este efecto está en el artículo 87, en cuanto a la protesta del presidente durante su toma de posesión. En ella se protesta un compromiso por el poder que “el pueblo me ha conferido”, pero quien le puede demandar por no hacerlo no es el pueblo sino la nación: “Si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande”, Cámara

Uno de los mayores efectos de estas modificaciones es que la idea de soberanía del pueblo está permanentemente diferida desde dentro de la misma Constitución, pero también desde fuera. La soberanía de los estados y de los pueblos en cuanto tal ha ocupado debates larguísimos en diferentes partes del mundo, pero se ha visto particularmente intensificada al final de la era de las revoluciones (Hobsbawm, 1996), alcanzando un momento de intensidad al inicio del siglo XXI, cuando la entrada en la actual etapa de la globalización renovó los debates sobre la vigencia de los estados nacionales. Y nuestra misma Constitución está acotada por todos los tratados nacionales de que México forma parte, pero también por decenas de acuerdos comerciales que establecen obligaciones que, para todo fin explicativo, reorientan las ideas clásicas de soberanía.¹⁹

En este momento de la discusión debe quedar muy claro que el sujeto constitucional llamado pueblo es escurridizo porque no tiene un contenido *a priori* que permita definirlo y ubicarlo con precisión, detenerlo en el tiempo y caracterizarlo en el texto constitucional o en cualquier otro contexto discursivo. De ahí que soluciones como las de Laclau (2008) son importantes en su compleja simplicidad: si se quiere hacer algo con el pueblo, hay que construirlo; y esa construcción es política, pues está marcada por el poder, por la inclusión y por la exclusión.

Esta función ambigua del pueblo ha sido impugnada de diferentes maneras y en diferentes momentos en el tiempo. Hacia el final del siglo pasado, la noción de pueblo indígena irrumpió con fuerza en el debate público y encontró su lugar en la Constitución mexicana. Ningún artículo en 1917 hablaba de los indígenas o de los pueblos indígenas. Su eventual “reconocimiento” ha sido el resultado de muchas acciones individuales

de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 2017, p. 82.

19 La soberanía ha tenido un desplazamiento en términos de su tratamiento. Una entrada pertinente para esta discusión corresponde a los trabajos sobre legislación y gobernanza internacional (Ku y Yoo, 2013). Otra entrada la proveen trabajos de orden más conceptual que relativizan las concepciones normativas de la soberanía para introducir su función biopolítica (Agamben, 1998).

y colectivas desplegadas en diferentes frentes, locales, regionales, nacionales e internacionales.

Es imposible abordar en este escrito el detalle de este proceso, por lo que la exposición se limitará a señalar que, en la década de los noventa, la reforma constitucional de 1992, el levantamiento zapatista de 1994, los diálogos de San Andrés, en 1996, y los debates internacionales sobre la materia constituyeron una referencia fundamental –no alejada de frustraciones y de simulaciones– para las reformas en materia de derechos expresadas en la Constitución en 2001 y en años posteriores (Gómez, 2013).

Posiblemente la dimensión más significativa de estos cambios está expresada en el artículo 2, que establece los rasgos de la Nación Mexicana. En este artículo, amplio y detallado a la fecha, se reconoce el carácter pluricultural de la nación sustentada en sus pueblos indígenas.²⁰ A continuación se reproduce la apertura del artículo:

Artículo 2.- La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

20 En la reforma de 1992, este reconocimiento fue ubicado en el artículo 4; en 2001, se realizó la así llamada reforma integral en materia indígena, que lo reubicó en el artículo 2.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.²¹

Los dos incisos posteriores a esta entrada establecen *a)* los derechos de los pueblos y de las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía y *b)* las obligaciones de las autoridades de los tres niveles de gobierno frente a los indígenas. La riqueza y complejidad discursiva de estos párrafos merecen su propio análisis, que no podemos desarrollar aquí. Sin embargo, sobre esta base se ha desplegado una serie de adecuaciones institucionales orientadas al reconocimiento de derechos sociales y políticos, mismas que, por supuesto, no se dan por concluidas y que no están exentas de polémica (Carbonell y Salazar, 2011).

Se debe notar de inmediato que el artículo cambió y creció notablemente. Ahora ocupa más de 1 300 palabras frente a la veintena del texto de 1917. Pero más importante que eso, para efectos de nuestra exposición, es la función y el sentido del término pueblo que, en este artículo, son evidentemente diferentes de los de hace un siglo, y también diferentes de los expuestos previamente en este escrito. Esta forma de hablar del pueblo, articulada a la idea de lo indígena, es una forma política, pero diferente de la que aparece en los artículos 27, 39, 40 y 41. Lo que se observa en un plano explícito es la caracterización de un tipo de población que “antes” no tenía reconocimiento constitucional. En la Constitución, el sujeto indígena estaba en el espectro negativo, se sabía de él por su carácter excluido o borrado del documento. Ahora, su inclusión

21 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 2017, p. 2.

produce varios efectos discursivos, de los que es necesario destacar por lo menos tres: primero *amplía la noción de pueblo del discurso constitucional*; en segundo lugar, la acota parcialmente, al caracterizar a quienes componen ese o esos pueblos indígenas, y es evidentemente un tipo de acotación que busca ganar precisión y compromiso institucional. En tercer lugar, su presencia impacta el conjunto del discurso constitucional, que ahora debe leerse bajo una nueva referencia.

No está de más señalar que, con todo y el gesto de acotación y precisión, ni el término *pueblo* ni la noción *pueblo indígena* pueden considerarse “cerradas” o suturadas, pues su construcción como elementos significantes –del discurso constitucional y de otros– implica que seguirán siendo parte de nuevas conversaciones, de nuevas posibilidades de interpretación y, por lo tanto, de nuevas demandas e impugnaciones. Un gran impacto político-discursivo de esta noción implica que ahora la Constitución debe asumir la pluralidad cultural “de origen”, lo que conlleva trabajar con la ampliación del campo de dispersión significativa que en ella circula; y ello es, sin duda, positivo.

La invención de lo indígena,²² el lugar histórico de los pueblos indígenas, su colocación y desplazamiento en la Constitución y en las leyes, así como frente al Estado y sus instituciones, tiene un trayecto largo, denso y complejo.²³ Es en buena medida, también, una historia de clasismo, de racismo, del intento de imposición de un proyecto moderno occidental de desarrollo fallido que trató de “incluir” lo indígena en un proyecto nacional, pero que ha sido una forma de exclusión apoyada en el sometimiento. La “irrupción de lo indígena” da cuenta de un momento histórico que ha implicado también una transformación del discurso constitucional, y es uno de los ejemplos más nítidos de las disputas sociales y políticas que dejan sus marcas visibles en el texto de la Constitución.

22 Una aproximación a la invención no lineal de lo indígena está en López (2017).

23 Un balance amplio de este proceso se encuentra en Juan Antonio Cruz (2015: 165-319).

La lucha por los derechos de los pueblos indígenas se ha dado en todos los frentes posibles: en el Congreso, en los estados, en la selva, en el campo educativo, en el mundo virtual, en el levantamiento armado. Los resultados de estas demandas son visibles, pero todavía insatisfactorios, porque su aparición es inconclusa; además, porque su traducción en políticas y en acciones públicas ha sido claramente limitada. De tal forma que ~~los pueblos indígenas son~~ a la vez esos que aparecen en el discurso institucional y ~~no son~~ esos que aparecen en el discurso constitucional.²⁴

CONSECUENCIAS: LA NECESARIA POLITIZACIÓN SOCIAL DE LA CONSTITUCIÓN

El discurso constitucional debe ser repolitizado, pero no en el sentido partidista o institucional sino en el sentido de ser cuestionado en su estructura, en su funcionamiento y en su alcance, de forma parecida a como se hizo a través de la irrupción del reclamo indígena. La irrupción de lo indígena en la Constitución es uno de los capítulos más significativos en la historia reciente de México, pero también podríamos hacer un ejercicio parecido para hacer notar las variaciones en el tema del reconocimiento de los derechos de las mujeres, de las víctimas de la violencia y de otros grupos poblacionales históricamente excluidos en el discurso institucional.

Debido a estas y a otras luchas, actualmente se transita por una época en la que se ha incrementado el número de los derechos reconocidos, y la trayectoria de algunos de ellos hasta la Constitución tiene particularidades propias y dignas de ser conocidas. Constitucionalmente se ha pasado de los derechos del hombre en 1857, a las garantías individuales en 1917; y en 2011, en el artículo primero se incluyó la noción de derechos humanos y de las garantías que los protegen. Al día de

24 La razón de la tachadura en las palabras ha sido explicada más arriba.

hoy, las personas que habitamos el territorio tenemos derecho a ser asistidos por intérpretes y por defensores; a la protección de la salud; al medio ambiente sano; al acceso, disposición y saneamiento del agua; a disfrutar de vivienda digna. Tenemos derecho a la identidad, a recibir educación, al acceso a la cultura física, a la información, a poseer armas, a la protección de datos personales, a la administración de la justicia, a guardar silencio, a una defensa adecuada y a muchos otros que están diseminados por todo el texto constitucional, que se respaldan o se aco- tan por diferentes instrumentos y reglamentaciones secundarias.

Por supuesto, de la expresión de estos derechos a su realización en la experiencia vital hay distancias enormes, que se viven de forma dife- renciada por la población. La paradoja y la insatisfacción de tener ga- rantizados derechos que en la vida cotidiana no se notan incentivan los reclamos permanentes de millones de mexicanos y ayudan a producir un sentimiento de falsa justicia e, inclusive, de cinismo constitucional. De hecho, no es exagerado afirmar que, en varios contextos contempo- ráneos, suscribir derechos en la Constitución ha servido como una vál- vula de escape para los gobiernos, al relativizar sus compromisos con- cretos y perentorios frente a los ciudadanos.²⁵

En este contexto, los mexicanos vivimos bajo efectos de individua- ción y de totalización frente a la Constitución. Somos, al mismo tiempo, una suerte de “gran sujeto colectivo”, incluido por todos los nuevos arre- glos pero, a la vez, somos “sujetos individuados”, porque esta suerte de totalidad del discurso constitucional no alcanza a cerrarse, ni en térmi- nos explicativos ni en términos de objetivación. La Constitución está marcada por una apertura discursiva básica que hace imposible suturar a ese o a esa del que se habla. Y esto es todavía más evidente cuando bus- camos su objetivación en acciones que harían palpables esos derechos en su ejercicio o en su reclamación. Lo que tenemos, por lo regular, son

25 En algunos círculos de análisis político se usa la expresión: “Si quieres que algo no se cumpla, ponlo en la Constitución”.

episodios, momentos de realización que son casi siempre *insatisfactorios* o *frustrantes*.

Los textos constitucionales enfrentan el reto de establecer las reglas macro que regularían en un territorio a personas, a instituciones y a relaciones que ahí existen y que, probablemente, lo harán en el tiempo por venir. Para lograr esta y otras tareas, de alguna forma el discurso constitucional debe pasar por el proceso de producir, inventar, negar y recrear el Estado, la nación, la población, los pueblos, los individuos, las personas y sus derechos. Esta es una tarea sin fin y, en muchos casos, frustrante, pues nunca entrega certeza cabal. Aunque a nivel constitucional se intente describir y detallar cada palabra, cada término, y meter ahí procedimientos electorales, políticos, penales, como en algunos artículos ha sido evidente, también es claro que el ejercicio es fútil, la certeza nunca llega. Esto puede ser en parte un defecto de técnica constitucional y en parte un efecto constitutivo de todo texto.

En buena medida, los términos con los que se expresan los textos constitucionales son una convención, resultan de un cierto arreglo en los códigos lingüísticos, legales, administrativos o programáticos disponibles, para hablar de aquello que regulan. Estas convenciones se usan para hacer precisiones respecto del alcance y la orientación de algunos preceptos. Pero, así como en algunas ocasiones hay gestos de precisión y el contexto ayuda a delimitar el sentido y el alcance, en otras el uso da lugar a una marcada ambigüedad, deliberadamente inducida o simplemente inevitable, que genera sobre los usuarios, sujetos de ese discurso, sentimientos encontrados. Y se maximizan cuando, por ejemplo, saltan del texto o del debate a un reglamento, a una jurisprudencia o a un programa público.

Términos usados en algún momento para designar un cierto objeto, con el paso del tiempo, con el cambio en la convención, por la beligerancia o la semiosis social, adquieren sentidos radicalmente diferentes y efectos diversos en sus usuarios (Verón, 1993). Muchos de ellos resultan no sólo del cambio en los usos lingüísticos, en las convenciones, en los

sistemas de razón, sino que dan cuenta de auténticas disputas en diferentes órdenes políticos; son disputas que se expresan en una lucha por los significantes, por su significado, por el lugar o el sentido que deben ocupar en el marco instituido.

También, por supuesto, son resultado de disputas en los juzgados o en los tribunales, en las calles, en las plazas públicas y frente a los poderes públicos, religiosos o metaconstitucionales que todavía tienen poder de decisión y veto sobre varios temas, y que deben ser retados. Al respecto, sabemos que nociones como libertad, democracia, igualdad ante la ley, soberanía, son cotidianamente puestos en cuestión, puesto que detrás de ellos hay relaciones de poder, condiciones de radical asimetría económica o social que, si bien no son inamovibles, tienen gran estabilidad y deben ser controvertidas, litigadas, desestabilizadas, para poder cambiarlas.

El supuesto más elemental de este escrito es que el texto constitucional, como otros textos, está marcado por ambigüedades, imprecisiones y contradicciones generadas por las características propias del lenguaje, que incluyen una tensión entre la sedimentación y la reactivación de los significados,²⁶ y también una serie de disputas internas entre sus preceptores, ubicados en inexorables relaciones de poder, en condiciones de desigualdad que los antecede por mucho. Esto plantea enormes retos conceptuales, procedimentales, normativos, para que el texto y toda la normatividad derivada puedan lograr sus objetivos.

Con todo lo insatisfactorio que esto resulta, la paradoja productiva es que esto abre ventanas a través de las cuales es posible mantener viva la policiticidad del texto constitucional. Dado que el documento es imperfecto, es posible explotar de él sus ambigüedades, introducir disputas, establecer controversias, proponer mejoras y, claro, también retrocesos.

26 Laclau (2006) ha trabajado sobre la tensión entre “necesidad” y “contingencia”. Esta sería una forma en que se expresa, por ejemplo, la estructuración de lo social, donde de un lado estaría la aspiración, la búsqueda de orden, de estructura, de metas y, por el otro, estaría la irrupción no previsible de aquello que condiciona esta necesidad y la hace “imposible”.

Puesto que el discurso constitucional no puede totalizar a sus sujetos, a esos que escriben la constitución, a esos a los que se dirige y a los que oculta, es posible, como lo indica Rancière (1996), instalar un litigio contra el estado de cosas y contra el sistema de relaciones que lo han hecho posible.

Asumir la imperfección radical constitucional no es declinación política, es una responsabilidad ético-política que debe ayudar a mantener a raya los deseos de certezas últimas heredadas del pensamiento moderno. Ayuda a mantener viva la politicidad social y a asumir que el trabajo por los derechos no tiene fin, aun si se contara con una nueva constitución.

En este momento histórico queda claro que las modificaciones, como algunas de las que en este trabajo hemos observado, no son resultado meramente de un autoesclarecimiento, de una mayor reflexividad de parte de los actores estatales. Por el contrario, son resultado de una serie de insatisfacciones traducidas en luchas, en demandas, en impugnaciones al orden establecido, sostenidas por ciudadanos, individuos y colectivos que tuvieron que poner en cuestión e interrumpir el estado de las cosas para exigir la modificación del texto constitucional y de toda una serie de legislaciones secundarias. Al hacerlo, tuvieron que devenir un particular tipo de sujeto constitucional: el tipo que, sintiéndose reconocido o no en la Constitución, asume que la distribución de los derechos, incluidos los consignados en la Constitución, es inadecuada y, por lo tanto, debe y puede cambiar.

Como se ha intentado mostrar desde la presentación de este escrito, y en los apartados sobre el cambio y la insatisfacción y sobre los usos del pueblo, quienes participan de las estrategias de cambio saben que el texto se puede modificar y que, si bien no es la solución a todos los problemas, es una acción necesaria, aunque no suficiente. El discurso constitucional –que incluye a la Constitución, a sus normatividades, a sus actores institucionales y, ultimadamente, a quienes nos construimos en torno a ella– es una clara muestra de las huellas de diferentes tipos de

disputas, de avances y de retrocesos; es la clara expresión de la tensión permanente entre “necesidad de orden y propósito” y la “contingencia de los recursos” para lograrlos, incluidos el lenguaje. Más que la superficie última de realización de la nación mexicana, la Constitución es uno de los principales puntos en torno a los cuales colisionamos a lo largo del tiempo, frente al cual nos articulamos y, también, precariamente, nos diferenciamos.

REFERENCIAS

- ABOY, Gerardo, Sebastián Barros y Julián Melo (2013). *Las brechas del pueblo. Reflexiones sobre identidades populares y populismo*. Buenos Aires: Universidad Nacional del General Sarmiento.
- AGAMBEN, Giorgio (1998). *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio (2017). “La Constitución y la tiranía: Emilio Rabasa y la Carta de Querétaro de 1917”, *Historia Mexicana*. 66 (3), marzo, pp. 1415-1478.
- BADIOU, Alain (2016). *What Is a People*. Nueva York: Columbia University Press.
- BAJTÍN, Mijaíl Mijáilovich (1999). *Estética de la creación verbal*. 10a ed., México: Siglo XXI.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*. 17 de febrero de 1917. Edición elaborada por la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, con base en la edición impresa del *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917.
- (2017). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*. 24 de febrero.
- CARBONELL, Miguel y Pedro Salazar (2011). *La reforma constitucional de Derechos Humanos: un nuevo paradigma*. México: UNAM.

- CRUZ PARCERO, Juan Antonio (2015). “Los derechos colectivos indígenas en la Constitución de 1917 y sus implicaciones”, *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 165-319.
- DERRIDA, Jacques (1994). *Márgenes de la filosofía*. 2a ed., Madrid: Cátedra.
- (1998). “La estructura, el signo y el juego en el discurso de las ciencias humanas”, *La escritura y la diferencia*. Barcelona: Anthropos, pp. 383-401.
- FIX FIERRO, Héctor, Julia Isabel Flores y Diego Valadés (2017). *Los mexicanos y su constitución. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*. México: UNAM, disponible en: http://www.losmexicanos.unam.mx/Mexicanos_Constitucion/pdf/Mexicanos_Constitucion.pdf.
- GÓMEZ RIVERA, Magdalena (2013). “Los pueblos indígenas y la razón de Estado en México: elementos para un balance”, *Nueva Antropología*. 26 (78), junio, pp. 43-62.
- GONZÁLEZ, María del Refugio (2016). “Las constituciones políticas de 1857 y 1917. Un análisis comparativo”, *Derecho en acción*. 25 de julio, disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/las-constituciones-politicas-de-1857-y-1917-un-analisis-comparativo/>.
- HOBBSAWM, Eric (1996). *The Age of Revolution, 1789-1848*. Nueva York: Vintage Books.
- KU, Julian y John Yoo (2013). “Globalization and Sovereignty”, *Berkeley Journal of International Law*. 31 (1), pp. 210-234, doi: <http://dx.doi.org/doi:10.15779/Z38T076>.
- LACLAU, Ernesto (2006). *La razón populista*. México: FCE.
- (2008). *Debates y combates*. Buenos Aires: FCE.
- (2014). *Los fundamentos retóricos de la sociedad*. 1a ed., Buenos Aires: FCE.
- LACLAU, Ernesto y Chantal Mouffe (2004). *Hegemonía y estrategia socialista*. México: FCE.
- LÓPEZ, Ligia (2017). *The Making of Indigeneity, Curriculum History, and the Limits of Diversity*. Londres: Routledge.

- MARVÁN LABORDE, Ignacio (2017). *Cómo hicieron la Constitución de 1917*. México: CIDE, A. C.
- PANIZZA, Francisco (ed.) (2009). *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- RANCIÈRE, Jacques (1996). *El desacuerdo. Filosofía y política*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- SANDOVAL, Zazil, René Esparza, Teresa Rojas Rabiela y Regina Olmedo (1999). *Guía de restitución y dotación de tierras y de reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales del Archivo General Agrario*. México: Ciesas.
- VERÓN, Eliseo (1993). *La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad*. Barcelona: Gedisa.
- WITTGENSTEIN, Ludwig (1999). *Investigaciones filosóficas*. España: Altaya.
- ZIZEK, Slavoj (2001). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires: Paidós.

II. ACTORES LOCALES EN PROCESOS CONSTITUCIONALES

MUERTE Y RESURRECCIÓN DEL AYUNTAMIENTO: LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA FICCIÓN AUTONÓMICA DE LAS ALCALDÍAS¹

EFRAÍN QUIÑONEZ LEÓN²

INTRODUCCIÓN

EN ESTE TEXTO NOS PROPONEMOS SITUAR los alcances de la Constitución de 1917 en función de las facultades que les otorga a los ayuntamientos en tanto gobiernos legal y legítimamente reconocidos. Desde una amplia mirada, a partir de la promulgación de la Constitución hasta la actualidad, los ayuntamientos han transitado por distintas etapas en las que normativamente se les ha restringido o ampliado atribuciones. Como se sabe, la Constitución de 1917 establece ciertas competencias a los ayuntamientos, las que escasamente contribuyeron a su fortalecimiento institucional porque lo que ocurrió, en la práctica, fue el predominio del poder central sobre el resto de los gobiernos estatales y municipales. El periodo autoritario, por su parte, no hizo más que consolidar el centralismo y subordinar aún más los poderes subnacionales. Las crisis políticas desatadas en las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado desembocaron en una reforma política que, paralelamente, incidiría en una suerte de insurgencia municipal que derivó en variadas formas de alternancia local. Todo ello derivó en la reforma de 1983, en la que se ampliaron las atribuciones de los ayuntamientos; mientras que la de 1999 no hace más que ampliar justamente las facultades que en las reformas previas ya se

1 Agradezco a la doctora Yovana Celaya haberme facilitado algunos materiales de consulta y haberme hecho comentarios sobre el tema de este ensayo. Los errores son atribuibles a mis desatinos y no a su generosa colaboración.

2 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

habían reconocido. Sin embargo, nuestra incursión no pretende quedarse únicamente en el plano normativo de lo que la propia Constitución ofrece como facultades a los ayuntamientos. En este sentido, pretendemos traer la discusión al presente y tratar de diagnosticar el estado actual de los ayuntamientos partiendo de la experiencia veracruzana.

Por otra parte, no hemos querido dejar fuera de nuestras reflexiones el hecho de que la Constitución de 1917 estuvo antecedida de no pocos conflictos. A la proclama maderista de sufragio efectivo y no reelección le siguió un catálogo de asonadas y afanes levantiscos en varias partes del país que provocaron muerte, caos y miseria a la mayoría de los mexicanos. La crisis derivada de la revolución ni siquiera pudo resolverse con la Constitución, pero sí permitió una suerte de pacto entre las fracciones más beligerantes para que, mucho tiempo después, llegaran a nuevos acuerdos, reconfigurando los equilibrios de poder perdidos durante el conflicto bélico. Aunque los arreglos y las alianzas entre las élites no erradicaron los conflictos, al menos permitieron que el nivel de violencia desatada disminuyera y se abrieran espacios donde las pugnas pudieran resolverse sin recurrir a las armas. Por ello es conveniente situar el contexto en el que la Constitución fue promulgada.

Más allá del acto simbólico que significó la promulgación de la Ley del Municipio Libre, el 25 de diciembre de 1914 en Veracruz, durante el gobierno de Venustiano Carranza,³ lo cierto es que ni en la ley, mucho menos en la práctica, los municipios alcanzaron mayor autonomía, salvo la de vivir libremente sus miserias por las restricciones en cuanto a recursos económicos y políticos.

EL CONTEXTO

Es posible afirmar que las constituciones sirven para regular la convivencia de un país en muy diversos planos y sujetos. Normalmente llegan

3 Véase en: <http://www.cultura.gob.mx/centenario-constitucion/?numero=308>.

antecedidas de crisis políticas y, con frecuencia, se emplea en diferentes grados la violencia con el fin de imponer ideas e intereses.

Después de cien años de vida independiente, México llega a la primera década del siglo xx con una guerra civil cuyas aspiraciones básicas eran de orden político y social, en tanto que implicaban una más genuina representación política mediante el respeto al sufragio, así como una serie de reformas que aspiraban a resarcir los daños ocasionados por las amplias desigualdades sociales, labradas a lo largo de casi 30 años de gobierno del general Porfirio Díaz.

Como en la independencia, los líderes más representativos de la revolución de 1910 no previeron o jamás se imaginaron las dimensiones del movimiento que provocarían las inconformidades por ellos enarboladas; puesto que, después de alimentado el fuego de la rebelión, poco control llegaron a tener sobre sus propias huestes,⁴ cuya mayoría pereció en la intensidad de las llamas que ellos mismos habían contribuido a desatar (Knight, 1986: 958), inestabilidad que incrementó el bandolerismo y la criminalidad (secuestros y asesinatos) que, incluso, se mantuvieron hasta después de promulgada la Constitución.

Los efectos del conflicto bélico se resintieron tanto en términos de vidas humanas sacrificadas, como en las catastróficas consecuencias en las actividades productivas:

Por causa directa de la guerra habían muerto 250 mil personas y otras 750 mil por motivos atribuibles indirectamente a ella: el tifo, la influenza española, el hambre... La devastación de la riqueza fue impresionante: cerraron minas, fábricas y haciendas, se desquició el sistema bancario y monetario, desapareció casi todo el ganado, la orgullosa red ferroviaria sufrió un desgaste del que nunca se repondría (Krauze, 1997: 19).

4 De hecho, el historiador británico Alan Knight, a propósito de las fuerzas incontrolables desatadas por la rebelión, ensaya una tipología sobre “el bandolerismo endémico que padecía la mayor parte del país y contra el cual las autoridades parecían impotentes”.

No es nuestro interés aquí describir puntualmente el catálogo de agravios, conspiraciones y asesinatos ocurridos previamente a la promulgación de la Constitución de 1917. Simplemente pretendemos ofrecer un contexto muy sintético de los antecedentes que desembocaron en ese nuevo orden constitucional.

El contexto de inestabilidad social generado por la revolución se materializó en un incremento de los índices de violencia criminal y de bandolerismo, lo cual resultaba consecuencia lógica sobre todo de la cruda situación de pobreza en la que se encontraban amplios sectores de la población.

La economía, en general, languidecía como resultado de los constantes combates y de la violencia desatada. Los daños causados a los ferrocarriles, por ejemplo, provocaron no sólo que las personas hubieran de transportarse con temor, sino que, además, las deficiencias ocasionadas por la guerra incidieran negativamente en el abasto de mercancías e, incluso, la provisión de alimentos resultó ineficiente o hasta nula. Pero lo más catastrófico fue la diversidad de papel moneda existente a lo largo y ancho del país, lo que dificultaba las transacciones:

La mayor parte de la población quedó a merced de las fluctuaciones monetarias y económicas. Inflación y escasez fueron dos partes de un torno que estrujó al común de la gente, tanto en el campo como en las ciudades, mientras sus líderes prometían a diario reformas y mejoras, y asistían a banquete tras banquete [...] Las cosechas no eran suficientes, el sistema de transporte estaba parcialmente destruido y las fluctuaciones de la moneda eran un obstáculo más que ocasionaba que la gente se mantuviera en un nivel uniforme de miseria. Fueron grandes las variaciones regionales, pero datos de todo México demuestran que después de 1915 la tendencia fue despiadadamente negativa, porque la producción y el suministro de alimento no cubrían la demanda, los precios se dispararon y el hambre rondaba el país (Knight, 1986: 975-976).

En un escenario económico tan adverso, que se materializó en pobreza y desnutrición para amplias capas de la población, ligado a la insalubridad reinante, terminaron por reaparecer algunas enfermedades que se creía estaban bajo cierto control o que quizás no eran tan comunes en etapas previas. Sin embargo, las principales enfermedades de la época fueron el tifo y la influenza española que, como ya veíamos líneas arriba, habían diezmando a la población.

En pocas palabras, la Constitución habría de promulgarse en un contexto sumamente complejo y difícil, en donde a menudo las autoridades eran rebasadas por la magnitud de los problemas y de las inconformidades que su indolencia o incapacidad provocaban, amén de los afanes levantiscos de las élites en pugna.

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL MUNICIPIO LIBRE

Por extraño que pudiese parecernos, las menciones directas a los municipios y a sus formas de gobierno y, en general, a las facultades que se les confieren son muy limitadas en el marco de la Constitución de 1917. El hecho de que sean limitadas no quiere decir que sean irrelevantes; fueron a tal grado importantes que los municipios se vieron restringidos en sus funciones y relegados a un papel subordinado frente al resto de los poderes del Estado.

Las referencias expresas al municipio están contenidas en el artículo 115, justamente cuando se aborda el tema de los estados de la federación. En este sentido, se afirma que la “base de la organización territorial y de la organización política y administrativa” de las entidades que forman la república es el municipio libre. Ahí se establecen los criterios tanto de la organización política y administrativa, como de la obtención de sus recursos y el papel que se les asigna a las legislaturas de los estados para determinar los montos que les correspondan, teniendo en consideración que ellos sean los “suficientes para atender a sus necesidades”.

En resumen, al municipio se le reconocen tres cosas básicas: personalidad jurídica, el acceso a la representación política y la administración autónoma de sus bienes. En el primer caso, se trata de la facultad que permite al ayuntamiento celebrar todo tipo de acuerdos y convenios en tanto que está dotado de la personalidad jurídica para ello. En segundo lugar, se establece que los ayuntamientos se integrarán por la vía de la elección directa y que no habrá autoridad intermedia alguna entre éstos y los gobiernos de las entidades de la república. En tercer lugar, se menciona que los ayuntamientos tendrán libertad plena en la administración hacendaria, pero las contribuciones para integrarla estarán determinadas por las legislaturas de los Estados “y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades”.⁵

Vale la pena mencionar, también, que al menos los municipios en los que residan las autoridades estatales o el ejecutivo federal estarán imposibilitados de ejercer algún mando sobre la fuerza pública, porque este será asumido por el presidente de la república o por los gobernadores de las entidades federativas.

Por otra parte, es ampliamente conocido que los grandes aportes de nuestra Constitución se relacionan con la incorporación de derechos sociales, mismos que se reflejaron en los artículos 27 y 123. En efecto, lo que se había pospuesto en los anteriores arreglos institucionales entre las élites que se disputaban el poder de las decisiones importantes en el país cobraba centralidad en la Carta Magna de inicios del siglo xx, al regular el acceso a la tierra y atenuar las desigualdades en torno a la propiedad; al mismo tiempo, se buscaba mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. Si bien en estos casos puede no existir una invocación directa a los municipios, al menos podemos sostener la hipótesis de que la implantación del artículo 27, por ejemplo, presupone nuevos arreglos y una redistribución del suelo que habría modificado la composición o la dimensión territorial de los municipios.

5 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 71.

En efecto, implícitamente una de las primeras alusiones al municipio se presenta justamente en uno de los tantos argumentos que pueblan el artículo 27, que regula y establece la potestad de la nación en torno a la tierra, al mismo tiempo que determina los criterios bajo los cuales ésta podrá ser concedida a los particulares. Enfocado en erradicar la concentración y las desigualdades en cuanto a la apropiación de la tierra, el artículo 27 dice expresamente que, con el fin de alcanzar una

distribución equitativa de la riqueza pública [...] se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad.⁶

Como hemos mencionado, si bien las referencias a los municipios no son expresas, subyace en las consideraciones alguna invocación a ellos, en tanto que entidades o agentes a quienes se espera resarcir los beneficios de la propiedad de tierra de los cuales habían sido excluidos, y que conviven en los espacios acotados de los municipios o regiones del país. Bajo esa lógica, se declaran sin efecto todas las operaciones que “hayan privado total y parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población...”⁷

Más aún, la fracción VII establece con mayor claridad que “Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios

6 *Ibid.*, p. 12.

7 *Ibid.*, p. 19.

de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos”.⁸

Algunos autores sostienen la hipótesis de que la omisión que referimos está directamente relacionada con la subordinación de los ayuntamientos al poder central. De modo que la escasa importancia que se les atribuye en el marco constitucional se debe al control político que se pretende ejercer sobre ellos y al papel de instancias administrativas al que se les relega (Merino, 2005).

Como hemos visto, de las muy breves menciones a los municipios, solamente puede sostenerse la hipótesis de su libertad en tanto que no habría autoridad intermedia alguna entre ellos y los gobiernos estatales, en clara alusión a los jefes políticos que durante el Porfiriato habían sido piezas centrales de la dominación que se ejercía desde el centro del país. En teoría, los municipios tenían la libertad de manejar su hacienda, pero habían perdido facultades para el cobro de impuestos, y los recursos que podían obtener eran determinados por las legislaturas de los estados.

Por otra parte, en términos políticos, si bien se reconocía el derecho de acceder al poder municipal por la vía de la elección directa y popular, los ayuntamientos habían perdido atribuciones en torno a la organización de las propias elecciones, tal y como aún ocurría durante buena parte del siglo diecinueve.

En suma, los municipios llegaban al nuevo siglo con más ataduras que libertad.

Por la lectura de los programas, planes y manifiestos que se produjeron entre 1906 y 1917, salta a la vista que ninguna de las fracciones revolucionarias acuñó una “idea municipal” propiamente dicha: para cada uno de los grupos, y según cada una de las diferentes visiones que se reunieron en el movimiento armado [...] el municipio aparecía como una especie de telón de fondo, indispensable para resolver problemas de mayor en-

8 *Ibid.*, p. 18.

vergadura, pero en ningún caso como un tema valioso por sí mismo, ni mucho menos como una oportunidad de replantear el curso de la institución política de mayor arraigo en la historia de México [...] el municipio fue otra vez visto desde el mirador centralista (Merino, 2010).

Sin embargo, esto no siempre fue así. Venustiano Carranza, por ejemplo, en la segunda ocasión en que gobernó provisionalmente Coahuila, impulsó una reforma fiscal “para que el gobierno del estado pudiera cumplir con el principio constitucional que ordena la proporcionalidad y equitativa distribución del impuesto. La reforma fiscal también tendría que restaurar la autonomía financiera de los municipios, dándoles la autoridad para recaudar impuestos” (Barrón, 2009: 122).

Es decir, existía experiencia probada de lo que podía hacerse como para fortalecer a los municipios y convertirlos en genuinos representantes del Estado, cuando lo que ocurrió fue exactamente lo contrario: se minaron sus capacidades recaudatorias y se limitó su acción a la pura y llana administración de los escasos recursos públicos y a su inserción subordinada en la red de control político ejercida desde el centro del país.

LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 Y EL RESURGIMIENTO DE LO LOCAL

Se suele decir con frecuencia que los ayuntamientos son instituciones débiles. Aunque esto es cierto, una mirada ligera a la historiografía sobre el tema nos indica que no siempre fue así. La investigación histórica confirma que ni en la Colonia ni en buena parte del siglo XIX los ayuntamientos fueron instituciones tan frágiles como lo son ahora. No obstante la inestabilidad política en el siglo XIX, por ejemplo, los ayuntamientos no sólo eran los encargados de celebrar elecciones sino que, además, en ellos recaía la responsabilidad de brindar seguridad y justicia a los ciudadanos, al mismo tiempo que cobraban impuestos y promovían la educación básica en la población (Ortiz y Serrano, 2009).

Se podrían ampliar los argumentos para fortalecer la idea de la autonomía y de la capacidad de negociación de los poderes locales en la época del virreinato; pero será suficiente mencionar que, pese a las frecuentes confrontaciones entre los representantes del rey y las corporaciones locales, éstas podían solicitar la intervención del monarca para dirimir conflictos, dadas sus facultades para arbitrar querellas e impartir justicia. De modo tal que los ayuntamientos gozaban de un poder que a menudo era desafiado por los representantes del rey, pero contaban con las suficientes herramientas para defenderse (Lempérière, 2013).

Ahora bien, no podemos vencer la tentación de traer al presente algunos elementos que nos permiten reconocer que, al menos en los últimos 40 años, se han presentado cambios con los que se ha intentado revertir las consecuencias más negativas que la Constitución de 1917 tuvo sobre los municipios. Muchas de estas iniciativas que han fructificado en reformas constitucionales han sido antecedidas de movimientos de protesta, que han germinado en auténticos reclamos por la autonomía municipal.

Una vez que el régimen político logra estabilizarse alrededor de los años cuarenta del siglo pasado, se abre un periodo de relativa calma en los espacios locales. En el largo ciclo de la dominación priista, los ayuntamientos no tenían mayor importancia, puesto que el centralismo y el presidencialismo otorgaban al jefe del ejecutivo federal el papel más relevante en la toma de decisiones. Los alcaldes no eran vistos como un poder genuinamente constituido porque sus cargos, aunque eran producto de la elección de los ciudadanos, estaban sujetos a la voluntad del presidente de la república, manifestada a través de los gobernadores en turno.

Esta circunstancia, de hecho, fue uno de los motivos que a menudo derivaron en luchas de resistencia que articularon movimientos sociales y variadas formas de protesta y que, en ocasiones, originó la creación de partidos políticos locales o regionales, con el fin de oponerse al autoritarismo presidencial expresado a través de hombres fuertes, caudillos locales y regionales o caciques, que contaban con el suficiente poder

para imponerse. Desde luego, muy pocas de estas expresiones tuvieron éxito y, con frecuencia, terminaron en violencia; pero es indispensable reconocerlas como las primeras manifestaciones que desafiaban las estructuras de dominación imperantes.

En este sentido, es emblemática la lucha emprendida por el doctor Salvador Nava, en San Luis Potosí, en 1958, con el propósito de ganar el ayuntamiento de la ciudad capital, en una de las entidades dominadas por el cacicazgo de Gonzalo N. Santos. Este movimiento dio lugar a la creación de la Unión Cívica Potosina, una organización muy diversa, tanto por el arraigo que alcanzó entre la ciudadanía potosina, como por el espectro ideológico de las organizaciones políticas que lo respaldaron. Pese a la violencia ejercida hacia el movimiento, las protestas y la organización de la ciudadanía tuvieron su recompensa con el triunfo electoral que convirtió al doctor Nava en alcalde de la capital potosina. “En diciembre de 1958, Nava se postuló como candidato independiente para la presidencia municipal de San Luis Potosí. La UCP obtuvo la victoria sumando 26 319 votos contra 1 638 del candidato del PRI” (Rodríguez, 2009: 51).

Paralelamente, se gestarían otras formas de resistencia en ciudades como León y Monterrey que, al igual que la lucha municipalista emprendida por el doctor Nava en San Luis, tenían la particularidad de ser impulsadas desde una postura que hoy podríamos denominar cívica, en tanto que superaba la base militante de los propios partidos y no podían albergar escenarios de triunfo sin la participación de una base de votantes sin partido. Sin embargo, muchas de estas expresiones en contra del régimen fueron derrotadas por los consabidos métodos del fraude y, también, por los excesos en la compra y coacción del voto (Rodríguez, 2009: 52). Estas expresiones eran más la excepción que la norma, puesto que el sistema político se decantaba hacia el monopolio de la representación política a través del PRI.

Durante los años sesenta, también en el estado de Guerrero se presentaron conflictos y genuinas batallas cívicas por la democratización

en los espacios locales, justamente después de haber sido destituido el general Raúl Caballero Aburto, quien entonces se desempeñaba como gobernador del estado. Precisamente la sustitución del gobernador abrió las puertas para que

una coalición política encabezada por la Asociación Cívica Guerrerense (ACG) organizara el nombramiento en asambleas públicas de Consejos Municipales en los primeros meses de 1961. Acapulco, Iguala, Tecpan, Zihuatanejo, Petatlán, San Jerónimo vivieron intensas jornadas para el nombramiento de sus autoridades y el desarrollo de las primeras experiencias de gobiernos plurales (Rodríguez, 2009: 52).

Sin embargo, varios de estos esfuerzos democratizadores no pudieron terminar sus periodos debido a la reacción represiva del gobierno estatal, así como la de caciques regionales que consideraron afectados sus intereses.

La puntilla fue el proceso electoral de ese año, donde la ACG presentó [...] candidatos independientes para los 75 ayuntamientos y la gubernatura. Un fraude abierto y generalizado desconoció cualquier triunfo opositor. La represión se extendió a varios municipios, de los que sobresale el caso de Iguala, donde el ejército y la policía asesinaron a ocho personas y detuvieron a cientos de opositores. El gobierno declaró ilegal a la ACG y persiguió a sus líderes (Rodríguez, 2009: 53).

Así, se fueron labrando cada vez más protestas a nivel local, a menudo orilladas a la violencia, muchas de ellas respaldadas por la oposición al PRI y, sobre todo, originadas en la falta de apertura del régimen político y en el daño social infligido por un depurado sistema incapaz de impartir justicia, y en una profunda desigualdad que se expresaba regional y localmente. No es ocioso subrayar también el carácter plural de dichas muestras de resistencia, no anclado a una base militante fuerte en los

partidos opositores al PRI, en un régimen que se negaba a escuchar los reclamos e inconformidades por la falta de reconocimiento a la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

En los años setenta también se vivieron algunas expresiones muy localizadas de insurgencia municipal en algunos estados de la república, como en Chihuahua, Michoacán, Hidalgo y Tamaulipas, entre otros. Aunque en algunos de estos casos hubo avances e, incluso, se ganaron algunas alcaldías por parte de la oposición, casi siempre se emplearon las acostumbradas prácticas para entronizar a los candidatos del PRI.

La reforma política de 1977 y los procesos de descentralización administrativa iniciados a partir de los ochenta abren un nuevo ciclo en la lucha por los ayuntamientos. La primera de ellas es la obligada respuesta del gobierno de la república a las múltiples formas de descontento social contra el centralismo, el autoritarismo y la desigualdad, así como la oportunidad de incorporar a la vida política institucional a grupos y movimientos sociales que ya no se sentían representados por los viejos mecanismos e instituciones del régimen. En este sentido, la llamada apertura democrática, como se le llamó a la reforma política del 77, permitió la pluralización de las expresiones partidarias y, por lo tanto, diversificó las alternativas por las que la ciudadanía podía optar para buscar una representación más genuina de sus intereses.

Por su parte, la descentralización realmente practicada confirmaba que no se trataba simplemente de transferir mayores responsabilidades a los ayuntamientos, no al menos desde el punto de vista financiero y político, temas en las que el gobierno central continuaría ejerciendo el control.

Mientras esto ocurría, paralelamente estalla uno de los movimientos municipalistas de izquierda más emblemáticos, impulsado por la Coordinadora Obrero Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI), a través de la cual se gana el ayuntamiento de Juchitán, en Oaxaca, durante el proceso electoral de 1981.

Dos años después, y teniendo como telón de fondo todas estas inconformidades, se aprueba en el Congreso una de las reformas al artículo

115 que ampliarán las competencias de los ayuntamientos, mismas que se habían cancelado justamente con la promulgación de la Constitución de 1917. En efecto, con la reforma constitucional de 1983, el municipio recupera la facultad de emitir su propio bando de policía y buen gobierno. Al mismo tiempo, se amplían sus facultades en torno a la dotación de servicios públicos, el diseño de sus propios planes de desarrollo urbano y la posibilidad de coordinar acciones entre municipios con el propósito de introducir o mejorar el acceso a la infraestructura urbana. Pero lo principal adviene del acceso a recursos por la vía de las participaciones federales, con lo cual los municipios podrían contar con un incremento en sus presupuestos a fin de atender necesidades sociales.

En la década de los ochenta, el agotamiento del régimen político derivado de la revolución, así como los cambios en la ley que regula los alcances de los ayuntamientos en tanto que gobiernos legalmente constituidos, estimularán renovadas formas de protesta y de lucha en el plano municipal. Así, una nueva ola de conflictos en el norte del país tiene como escenario la disputa por el poder municipal.

Aunque la mayoría de estos casos de insurgencia municipal y de disputa cada vez más intensa por ganarle las alcaldías al PRI era empujada por sectores de la izquierda, así como por los partidos leales al sistema (PPS, PARM, entre otros), también ocurrieron conflictos y protestas impulsadas por el PAN e, incluso, existieron gobiernos al amparo de este partido. Sin embargo, el periodo en que más gobiernos panistas han existido antes de 2000 ha sido entre 1980 y 1989 (Rodríguez, 2009: 58).

En Veracruz, también ocurren algunos conflictos derivados de contiendas electorales altamente disputadas al PRI, la mayoría de ellas vinculadas a los llamados partidos satélites, como el PARM y el PPS. En este sentido, la alternancia a nivel municipal antes de los ochenta ocurre inicialmente a través de estos partidos aliados al sistema. Sin embargo, la ola democratizadora impulsada por la corriente neocardenista y por el escandaloso fraude electoral ocurrido en 1988 impactará a algunas de las disputas por el poder municipal. A menudo, estos conflictos entraban en

contradicción con los poderes fácticos de caciques locales y regionales. Bajo esta lógica, cobra particular relevancia la lucha emprendida por los ciudadanos de Tezonapa,⁹ quienes, a través del PMS, impulsarán la candidatura de Inocencio Romero, lucha que terminaría en tragedia cuando asesinan al aspirante y muy seguro alcalde para el periodo 1989-1991. Lo sustituirá su hijo Gaffet Romero, quien gana la presidencia municipal.

La otra gran reforma ocurre en 1999 y, en cierto modo, no hace más que ampliar las competencias de los ayuntamientos, mismas que ya se habían incorporado en la reforma constitucional de 1983, pero con alcances limitados, al no existir una reglamentación adecuada. Por ejemplo, se incrementaron sus funciones en materia de participación ciudadana y vecinal; se exhortaba a las autoridades estatales a proveer de recursos a los municipios sin menoscabo de las participaciones federales que recibieren. Al mismo tiempo, se establecen atribuciones a los ayuntamientos para intervenir en los sistemas de transporte, en los usos del suelo y en la expedición de licencias para la construcción, entre otras facultades.

No menos importante es señalar que pasaron 82 años para que se reconociera a los municipios su calidad como gobierno a través de sus respectivos ayuntamientos, pues la Constitución de 1917 les atribuyó simplemente funciones administrativas. Lo peor de todo esto es que cada derrota infligida al municipio significa un debilitamiento de la ciudadanía.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Aunque los avances han sido innegables en materia constitucional,¹⁰ los ayuntamientos continúan siendo el eslabón más débil de la cadena que

9 Ubicado en las fronteras entre los estados de Puebla y Oaxaca, Tezonapa colinda con los municipios veracruzanos de Omealca y Zongolica. Se trata de un municipio cuya economía se mueve alrededor de la producción de caña y el eje de dicha actividad es el ingenio Motzorongo.

10 Hoy en día celebramos que la Ciudad de México haya podido procesar acuerdos para tener su propia constitución, que rijan la vida de los capitalinos. Dentro de sus innovaciones, las delegaciones volverán a ser municipios, se protege a las sociedades de convivencia, se incorpora la revocación del mandato, entre muchas otras facultades.

engarza los distintos niveles del Estado mexicano. Pese al revés propinado a los municipios en la Constitución de 1917, las luchas autonómicas de la segunda mitad del siglo xx y las reformas que se sucedieron, sobre todo en las dos últimas décadas, permitieron recuperar parte de la autonomía perdida.

No obstante que se cuenta con un marco normativo que ahora establece facultades renovadas a los municipios, lo cierto es que persisten los principales rasgos de debilidad institucional que no sólo se evidencian por la relación subordinada frente a los otros poderes de la república, sino por la falta de control con la que ahora operan los alcaldes. Después de haber sido el epicentro del poder político por más de 70 años, la alternancia modificó la correlación de fuerzas en el interior del régimen, minando una parte de los poderes metaconstitucionales de la presidencia de la república. Todo esto contribuyó a una mayor pluralidad política pero, por paradójico que parezca, este fue el incentivo perverso sobre el cual los gobernadores y los presidentes municipales tuvieron la oportunidad para presentarse ante nosotros como lo que siempre han sido: auténticos dictadores e irresponsables gobernantes. Porque hay que decirlo con sus propias letras: no arriban al poder por la fuerza de los votos legítimamente obtenidos, sino por quien los provee de recursos con el propósito de obtener rentas a cargo del poder político.

Pero la Constitución –hay que reconocer– nunca fue ese marco de reglas que gobernara la vida de todos los mexicanos y de sus autoridades. Las ideas que se desprenden de nuestro marco constitucional aún vigente, con todas las reformas que se le han hecho, tenían un contenido más bien aspiracional: la protección de las llamadas garantías individuales, aunque éstas se violen sistemáticamente; justicia social, que aún no alcanzamos, pero que pretendíamos conquistar mediante el reparto agrario y una mejoría en las condiciones laborales. Declarábamos ser

des en las que habrá necesidad de poner atención y que podrían servir de ejemplo para el resto de la república.

una república representativa, democrática y federal, pero hemos vivido siempre con la hiperautonomía de los actores políticos. Comenzábamos a ser democráticos, pero el gran peso de la federación y del presidente de la república literalmente aplastaba al resto de los poderes y a la ciudadanía. Dicho de otro modo, vivimos en el país ideal de nuestra Constitución, pero nuestra convivencia práctica funcionaba y funciona de otro modo. Entre el contenido imaginario de nuestras leyes, siempre se imponían los (des)arreglos informales que mantenían alguna estabilidad que ya no es posible garantizar. Creo, sinceramente, que nos ha llegado la hora de cambiar.

REFERENCIAS

- BARRÓN, L. (2009). *Carranza. El último reformista porfiriano*. México: Tusquets.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917). México.
- GAMAS, J. (2017). “La Constitución de 1857 y el orden jurídico en 1917”, P. Galeana, *México en 1917. Entorno económico, político, jurídico y cultural*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México/FCE, pp. 155-247.
- KRAUZE, E. (1997). *La presidencia imperial*. México: Tusquets.
- KNIGHT, A. (1986). *La Revolución mexicana. Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*. Volumen II: *Contrarrevolución y reconstrucción*. México: Grijalbo.
- LEMPÉRIÈRE, A. (2013). *Entre Dios y el rey: la república. La ciudad de México de los siglos XVI al XIX*. 1a. ed. en español, México: FCE.
- MARIÑEZ, F. y R. E. Valenzuela (2013). *Gobierno abierto: ¿más innovaciones? ¿Más gobierno? ¿Más sociedad? Propuesta para los gobiernos locales*. México: Miguel Ángel Porrúa/EGAP-ITESM.
- MÉRINO, M. (1991). *Fuera del centro*. México: UV.
- (2005). *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. México: El Colegio de México.

- MERINO, M. (2010). “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”, J. F. Prud'homme y Soledad Loaeza, *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*. México: El Colegio de México, pp. 487-529.
- ORTIZ ESCAMILLA, J. y J. Serrano (2009). *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*. México: El Colegio de Michoacán/UV.
- RODRÍGUEZ, C. (2009). *Luchas municipalistas en México. Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*. México: FCE/Juan Pablos.

A CIEN AÑOS DEL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO DE 1917. LAS APORTACIONES DE LA DIPUTACIÓN VERACRUZANA Y LA LEGISLACIÓN PRECONSTITUCIONAL

JOSÉ MARTÍN BLÁSQUEZ OJEDA¹

LOS REPRESENTANTES VERACRUZANOS que concurrieron a Querétaro se caracterizaron por llevar a cabo su encomienda como una fracción parlamentaria determinada en apoyo al Proyecto de Constitución Reformada presentado por don Venustiano Carranza, convicción que se forjaron desde que se comprometieron con el constitucionalismo en los primeros meses de 1913, para combatir la usurpación que depuso al gobierno del señor Madero, y que maduraron con sus experiencias al participar del proceso político-militar, para incorporar las demandas sociales de todos las facciones revolucionarias al programa de gobierno carrancista, desde finales de 1914 y hasta mediados de 1915, etapa conocida como de la *Legislación Preconstitucional*, y que tuvo como escenario el estado de Veracruz.

El significado de esta experiencia estuvo presente en el Constituyente de principio a fin, según se advierte por su mención en el discurso del Primer Jefe, en funciones de Encargado del Ejecutivo, brindado a la asamblea durante la sesión de apertura de trabajos del 1 de diciembre de 1916, cuando expresó puntualmente:

Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha que [...] inicié en contra la usurpación [...] es la que ex-

1 Economista por la Universidad Veracruzana y maestro en Políticas Públicas por el Colegio de Veracruz.

perimento en estos momentos en que vengo a poner en vuestras manos, en cumplimiento de una de las promesas que en nombre de la revolución hice en la heroica ciudad de Veracruz al pueblo mexicano: el proyecto de Constitución reformada, proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años [...] me han sugerido.²

Otro testimonio significativo acerca de la trascendencia de los temas legislados en territorio jarocho fue el reconocimiento que externó el licenciado Luis Manuel Rojas, diputado presidente del Congreso de Querétaro, ante la presencia de don Venustiano Carranza, precisamente en su discurso del 31 de enero de 1917, en ocasión de la sesión de clausura de los trabajos, con la juramentación de la nueva Carta Magna lograda, al declarar:

De importancia extraordinaria fue, sin duda alguna, el contingente que para tan grande empresa trajo usted en su mensaje del 1 de diciembre y en el proyecto de reformas que con él tuvo usted a bien someter al estudio de esta honorable Asamblea; y por todos los términos en que las reformas [...] se han hecho, se viene en conocimiento de que todas las ideas fundamentales aportadas por usted [...] inclusive las que informaron los proyectos y leyes de Veracruz, sobre la cuestión agraria y obrera, han sido completamente aceptados por la Representación Nacional.³

Así, y a diferencia de las otras representaciones estatales concurrentes en Querétaro, es posible afirmar que la unidad de los veracruzanos en relación con las demandas sociales revolucionarias tuvo su maduración entre el 8 de noviembre de 1914 y el 11 de octubre de 1915, cuando se involucraron en apoyar al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo para –en sus conceptos– “forjar la con-

2 *Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, p. 385.

3 *Ibid.*, p. 1173.

ducta política del gobierno constitucionalista en la ejecución del programa de reforma social contenido en el Decreto del 12 de diciembre [y] para acelerar el restablecimiento de la paz y consumir la obra revolucionaria”,⁴ como Carranza lo plasmara en su *Manifiesto a la Nación* del 11 de junio de 1915, expedido en el puerto jarocho, una vez que hubo afirmado la primacía militar del constitucionalismo con la derrota del hasta entonces desafiante villismo.

Este compromiso, que distinguió a la diputación veracruzana, también se explica como un adelanto natural en sus trayectorias de alianza ideológica y de acción política procesada durante el tiempo en que, como Primera División de Oriente del constitucionalismo, brindaron protección al Primer Jefe para venir a establecer su gobierno en puerto seguro, y durante el cual se dictaron y aplicaron un adelantado conjunto de leyes y decretos que atendieron a las demandas sociales (Pérez y Blásquez, 2014). Esta etapa del constitucionalismo mexicano se produjo en el contexto de haberse logrado el restablecimiento de la soberanía nacional ante la desocupación del puerto por los invasores yanquis (Ulloa, Larrazolo y Juárez, 1986).⁵

Los generales Cándido Aguilar y Heriberto Jara serán quienes mejor caractericen el perfil de los legisladores por Veracruz, puesto que, en tanto jefe y subjefe de la Primera División de Oriente Constitucionalista, designados por el señor Carranza, y habiendo consolidado su dominio sobre las regiones petroleras del norte del estado, el 20 de junio de 1914 fueron designados para instalar el *gobierno provisional* del estado con sede en el puerto de Tuxpan, desde cuya magistratura se ocuparon de dictar y de aplicar diversas leyes locales, con el fin de responder a las urgentes demandas sociales abanderadas con las armas, acciones de gobierno que, en algunos casos, se produjeron incluso con anticipación a

4 *Codificación de los Decretos del C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión*, p. 219.

5 Véase Ulloa, quien es exhaustiva al referir los perfiles de los revolucionarios protagonistas y las circunstancias en que los constitucionalistas logran la recuperación del puerto de Veracruz.

la misma *Legislación Preconstitucional* del orden federal, cuando aún ni siquiera ésta había sido anunciada.⁶

Estos procesos son el objeto de estudio en dos publicaciones recientes; el primer título es *Veracruz 1914-1915, cuna de la Legislación Preconstitucional de Don Venustiano Carranza* –que se acompaña con las reproducciones digitales completas de los diarios *El Constitucionalista*, *El Pueblo* y *El Dictamen*, editados por los constitucionalistas desde el puerto, y de *La Vanguardia*, editado por el Dr. Atl, desde Orizaba–.⁷ El segundo título es una aportación al estudio del constitucionalismo mexicano: *El Congreso Constituyente de 1916-1917. Aportaciones de la Diputación Veracruzana*. Ambos estudios son de mi autoría en conjunto con el licenciado Dionisio E. Pérez Jácome, y fueron elaborados entre 2014 y 2015. Es recomendable consultar la visión general del entramado acontecido que es narrada en *Historia de la Constitución de 1917* por uno de sus actores centrales, aún no suficientemente valorado: el constitucionalista tabasqueño, ingeniero Félix F. Palavicini (Palavicini, 2014).⁸

LA DIPUTACIÓN VERACRUZANA: INTEGRACIÓN Y ANTECEDENTES

El Colegio Electoral del Congreso de Querétaro que calificó las elecciones de diputados del 22 de octubre de 1916 consideró que, de los 19 distritos electorales en que se dividió el estado de Veracruz, sólo el expediente del primer distrito, Ozuluama, se presentó con una documentación *sumamente*

6 *Colección de Leyes y Decretos, expedidos por el Gobierno Constitucionalista del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. 1914-1915*. La expedición fue casi inmediata a la instalación del Gobierno Provisional del general Cándido Aguilar, según puede observarse en la cronología de leyes y decretos compendiada hasta 1915.

7 Véase Pérez y Blásquez (2014). La reproducción digital de estos diarios editados en Veracruz y en Orizaba, entre noviembre de 1914 y hasta octubre de 1915, está compilada en un disco compacto que acompaña al texto. La importancia de sus informaciones y trascendidos publicados en el día a día son ricos para ilustrar el contexto en que se fueron forjando los acontecimientos que posteriormente la historia de la Revolución mexicana recogió y confirmó.

8 Véase el capítulo “Génesis”.

Los diputados veracruzanos al Constituyente de Querétaro de 1916-1917. Sus perfiles

DISTRITO ELECTORAL	DIPUTADO	ORIGEN	NACIMIENTO
1. Ozuluama	Elección irregular	–	–
2. Tantoyuca	Profesor Saúl Rodiles Piña	Atlixco, Puebla	1885
3. Chicontepec	Licenciado Enrique Meza Llorente (suplente)	Chicontepec, Vera- cruz	1889
4. Tuxpan	Mayor Benito G. Ramírez	Ixhuatlán de Madero, Veracruz	1891
5. Papantla	No se presentó	–	–
6. Misantla	Licenciado y teniente coro- nel Eliseo Céspedes	Ciudad Xicoténcatl, Tamaulipas	1892
7. Jalacingo	Coronel Adolfo G. García	Villa Aldama, Veracruz	1877
8. Jalapa	Teniente coronel Josafat F. Márquez	Jalapa, Veracruz	1884
9. Coatepec	Comediante Alfredo Solares	México, DF	1872
10. Huatusco	Doctor Alberto Román	Teleolapan, Guerrero	1872
11. Córdoba	Agricultor Silvestre Aguilar	Córdoba, Veracruz	1886
12. Ixtaczoquitlán	Talabartero Ángel S. Juárez	México, DF	1856
13. Orizaba	General Heriberto Jara Corona	Nogales, Veracruz	1879
14. Paso del Macho	Ingeniero Victorio E. Góngora	Ciudad del Carmen, Campeche	1874
15. Veracruz	General Cándido Aguilar Obrero Carlos L. Gracidas (suplente)	Córdoba, Veracruz Toluca, Estado de México	1889 1888
16. Zongolica	Doctor y mayor Marcelo Torres	Yahualica, Hidalgo	1876
17. Cosamaloapan	Coronel Galdino H. Casados	Tuxpan, Veracruz	1879
18. San Andrés Tuxtla	Profesor Juan de Dios Palma	Santiago Tuxtla, Veracruz	1876
19. Acayucan	Telegrafista Fernando A. Pereyra	Acayucan, Veracruz	1882

*deficiente*⁹ que impedía rendir el dictamen correspondiente y, en consecuencia, se acordó dejar dicha curul sin asignación. Asimismo debió exceptuar al quinto distrito, Papantla, al no apersonarse su titular ni su suplente para solicitar su credencial; esto no obstante las noticias de que el revolucionario don Rodolfo Curtí (Salas, 1979: 205-212) había obtenido limpiamente su triunfo. De lo anterior resultó que el Colegio Electoral aprobó la expedición de 17 credenciales, con dos salvedades: para el 3er Distrito de Chicontepec, el cargo se asignó al suplente, ante la imposibilidad de concurrir su titular, el coronel Adalberto Tejeda, quien argumentó problemas del orden personal para no asistir a Querétaro; y, más adelante, se expediría otra credencial al obrero Carlos L. Gracidas, quien, como suplente, cubriría las ausencias del titular del decimoquinto distrito, el general Cándido Aguilar, quien eventualmente alternó su curul en Querétaro con sus responsabilidades de secretario de Relaciones Exteriores en la ciudad de México. De este modo, la bancada quedó conformada con 17 elementos y un suplente (véase arriba el cuadro Los diputados veracruzanos al Constituyente de Querétaro de 1916-1917. Sus perfiles).

Esta integración de la diputación veracruzana, por el número de sus curules, le reportó una importancia estratégica en relación con las otras representaciones y era sólo comparable con su correspondiente de Guanajuato, y menor en un escaño que la de Jalisco. Su influencia se potenció con la disciplinada y asidua asistencia de sus miembros a todos los debates y a todas las votaciones de la Asamblea, incluida su participación en los trabajos de comisiones, cuando, en contraste, es sabido que los trabajos en Querétaro se desarrollaron con el relativo ausentismo de buen número de otros de sus diputados integrantes.¹⁰

9 “II. Del 1er. distrito del Estado de Veracruz se tiene una documentación sumamente deficiente [...] esta 3a Sección no puede más que consultar lo siguiente, salvando en todo caso el acuerdo de esta respetable Asamblea: ‘No ha lugar por ahora a rendir dictamen sobre las elecciones verificadas en el 1er. distrito electoral’ [...] Aprobado”, *Diario de los debates...*, *op. cit.*, p. 435.

10 En Marván (2007) se ofrece un análisis esquemático y estadístico acerca de cómo se desarrollaron los trabajos tanto del Colegio Electoral como del Congreso.

A la consideración anterior, y para destacar la importancia de los veracruzanos, debe agregarse que algunos de sus miembros ocuparon relevantes cargos de conducción y de coordinación en los trabajos parlamentarios del Constituyente.¹¹ Ejemplo de ello son el general Cándido Aguilar (Corzo, González y Skerrit, 1986: 130),¹² en la primera vicepresidencia de la Mesa Directiva;¹³ el doctor Alberto Román y el general Heriberto Jara,¹⁴ como integrantes de las influentes primera y segunda Comisiones de Constitución, desde donde desempeñaron relevantes tareas de estudio y de dictamen de todas las iniciativas que pasarían al pleno, además de que, desde años atrás, guardaban una amistad que tradujeron en estrecha relación con el licenciado Luis Manuel Rojas, presidente de la Mesa Directiva del Congreso.¹⁵

Escudriñando la bancada en sus vínculos, vale repasar, por ejemplo, los casos de Silvestre Aguilar y el mencionado general Heriberto Jara. Entre 1912 y 1913, estos personajes habían sido diputados integrantes de la XXVI Legislatura Maderista que enfrentó al usurpador y, posteriormente, en noviembre de 1914, estando encuadrados en la Primera División de Oriente y en la conducción del gobierno local, se reencontraron con los otros, también ex diputados renovadores, los licenciados José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas y Alfonso Cravioto, y el ingeniero Félix F. Palavicini; es de señalarse que estos últimos habrían de ser protagonistas centrales del Congreso de Querétaro.

11 Véase el diario *El Dictamen*, 1916. En aquellos días previos a las sesiones del Colegio Electoral, se decía que “la mayoría de los señores diputados al mencionado Congreso van a proponer al referido general Aguilar como presidente del mismo”, trascendido generado ante la licencia que solicitaría al cargo de ministro de Relaciones Exteriores, que pasaría a ser ocupado por el subsecretario recién nombrado, el señor licenciado Alfonso Siller, entonces primer secretario en la Embajada de México ante el gobierno norteamericano.

12 Desde el 12 de marzo de 1916, había sido designado como secretario de Relaciones Exteriores, dejando el cargo de gobernador de Veracruz.

13 Véase el diario *El Dictamen*, 1916b.

14 Jara fue gobernador de Veracruz con licencia a partir del 18 de octubre. Véase Oficina de Información y Propaganda, “Boletín de la noche: Licencia al Gral. Heriberto Jara del cargo de Gobernador del Estado”, *Gaceta Oficial*, 18 de octubre de 1916.

15 *Diario de los debates...*, op. cit., pp. 375-376.

Para mayores antecedentes, debe considerarse que los mencionados exdiputados, como acompañantes del Primer Jefe, para esas fechas conformaban la Sección de Legislación Social, y les correspondía la tarea de formular las leyes y los decretos que serían inicialmente enunciados como las *Adiciones al Plan de Guadalupe* del 12 de diciembre de 1914, con el propósito de incorporar y traducir las demandas sociales en el programa del gobierno carrancista, compendio que posteriormente daría lugar al Proyecto de Constitución Reformada ya mencionado.

Es oportuno aquí resaltar la afinidad ideológica y programática que para esa fecha madurarían los veracruzanos con este otro grupo acompañante del señor Carranza, puesto que con anticipación habían iniciado a dictar leyes y decretos de inmediata ejecución, prácticamente desde la instalación misma de su Gobierno Provisional Constitucionalista Estatal, en Tuxpan, el 20 de junio de 1914, incluso disponiendo en temas del orden federal aún no anunciados por Carranza:

Artículo 2.- El primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas 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 restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí...¹⁶

Más aún, debe anotarse que la avanzada compilación normativa estatal hubo de requerir un esfuerzo adicional para armonizarse cuando se dictó la *Legislación Preconstitucional* del orden federal; fue necesario que el 2 de febrero de 1915 el gobierno de Veracruz conformara su propia Sección de Legislación del Gobierno Provisional, designando al efecto como presidente al licenciado José E. Domínguez y vocales a los licenciados Andrés Baca Aguirre, Manuel Zamora, Luis Sánchez Pon-

16 *Codificación de los Decretos...*, *op. cit.*, p. 136.

tón y Manuel García Jurado,¹⁷ no obstante que, para esa fecha, buena parte de estas disposiciones ya estaban en vigor y se estaban movilizando las actuaciones de las Juntas de Administración Civil y de las Jefaturas de Sector Militares en que se dividió el estado. Estas circunstancias dibujan el activo perfil político local y la vocación de apertura para el perfeccionamiento de las leyes y decretos, rasgos distintivos con los cuales acudirían como diputación veracruzana a Querétaro.¹⁸

A manera de evidencias, y para precisar algunos rasgos del compromiso de la diputación veracruzana con los contenidos del Proyecto de Constitución Reformada, adelante se analizan algunos temas que fueron del mayor interés en Querétaro.

EL TEMA AGRARIO

Este asunto central del Constituyente tuvo entre sus precedentes la promesa de las *Adiciones al Plan de Guadalupe*, cuando se ofreció legislar sobre la propiedad original de la nación, anunciando leyes agrarias que favorecerían la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo las tierras de que fueron injustamente privados sus dueños, compromiso que Carranza materializó cuando expidió su histórica Ley Agraria del 6 de enero de 1915,¹⁹ cuya materia, con el tiempo, daría pauta a la redacción del nuevo artículo 27 constitucional.

Sin embargo, y para efectos de este estudio, se debe reconocer que el general Cándido Aguilar, como gobernador provisional de Veracruz, se habría anticipado a legislar en la materia, como puede apreciarse de la expedición de su temprano Decreto Número 8, de fecha 13 de octubre de 1914, por el que ordenó se crease una Comisión Agraria para:

17 Véase el diario *El Pueblo*, 1915b.

18 Véase el diario *El Dictamen*, 1916c.

19 Véase Blásquez (1916). El tema fue debatido con amplitud entre los constitucionalistas hasta sus últimos momentos, previos a dictarse la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, como lo evidencian las conferencias del profesor e ingeniero Modesto C. Rolland, en Veracruz, con fechas del 7 y 23 de diciembre de 1914.

Deslindar, fraccionar y adjudicar, en favor de los individuos que carezcan de tierras y conforme a las disposiciones reglamentarias que al efecto se dicten, todos los terrenos que el Gobierno haya obtenido y obtenga por compra, revisión de títulos o bien por expropiación u otros medios justicieros [la COMISIÓN AGRARIA...] además estudiará todos los medios conducentes a destruir el pauperismo en el Estado, por medio de la Agricultura.²⁰

Así, desde finales de 1914, el gobierno del estado, empeñado en atender los reclamos campesinos y en afianzar simpatías hacia el constitucionalismo, habría convocado a todos los pueblos y campesinos del estado a presentar sus solicitudes de restitución y/o de dotación de tierras ante los jefes militares de la Primera División de Oriente, quienes a su vez quedaron obligados a desahogarlas con prontitud, como se tiene noticias de que aconteció en cuanto a las solicitudes de los pueblos de Aca-yucan, Jáltipan, Minatitlán, Puerto México y San Andrés Tuxtla.²¹

De esta política agrarista, destaca el desahogo al expediente de los pueblos de Ayahualulco e Ixhuacán, por solicitud de los indígenas de las montañas del Cofre de Perote, adictos al constitucionalismo, quienes, habiendo padecido por siglos el despojo de sus montes, se mantenían en armas, encuadrados en la primera y décima brigadas de la Primera División de Oriente y a las órdenes del general Cándido Aguilar, como lo habían hecho desde los tiempos de la insurrección antirreeleccionista del señor Madero. Así, debieron ser de los primeros en elevar su reclamo por la restitución de sus tierras, con el resultado de que, el 9 de febrero de 1915, el general Aguilar les obsequió en su demanda promulgando un “MANIFIESTO a los habitantes de los pueblos de Ayahualulco e Ixhuacán de los Reyes, del Cantón de Coatepec”,²² con el declarado propósito de restituirles los montes y las tierras altas de que les habían despojado los hacendados de San Antonio Tenex-tepec. De este modo, vino a cons-

20 *Colección de Leyes y Decretos...*, *op. cit.*, pp. 16-18.

21 Véase el diario *El Pueblo*, 1915a.

22 *Ibid.*, 1915c.

tituir la primera acción agraria a nivel nacional que se materializó bajo el imperio de la Ley Agraria, evento acontecido a escasos 90 días de haber sido expedida esta norma (Blásquez, 2015).

Otro antecedente que abona en la vocación agrarista de quienes integrarían la Diputación por Veracruz fue el caso del general Heriberto Jara Corona quien, estando a las órdenes del general Lucio Blanco, en Matamoros, Tamaulipas, participó del histórico primer reparto sobre las tierras incautadas a la hacienda Las Borregas, como hizo constar con su firma en el acta alusiva del 29 de agosto de 1913 (Ramírez, 1979: 114), acontecimiento en el que participó a poco de haber sido depuesto como diputado de la XXVI Legislatura y de haberse reintegrado al servicio de las armas en contra de la usurpación y antes de ser comisionado a Veracruz para hacer la revolución constitucionalista acompañando al general Cándido Aguilar.

LA EXPLOTACIÓN DE MINAS, PETRÓLEO, AGUAS, BOSQUES Y DEMÁS RECURSOS NATURALES

Otro tema distintivo del Constituyente, que derivó en la formulación del artículo 27, fue anunciado desde las *Adiciones al Plan de Guadalupe* como un compromiso para la revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, tarea que había quedado suspendida, no obstante haber sido iniciada desde 1912 por el gobierno del señor Madero, y cuya parálisis propiciaba que continuara el saqueo de los recursos de la nación y el ofensivo abuso sobre los pueblos, hechos que habían sido motores de la insurrección armada.

Al respecto, mediante la *Legislación Preconstitucional* se impuso el propósito de recuperar la soberanía sobre los recursos naturales y el subsuelo, así como de regular su explotación en favor del interés nacional. En tales entendidos, Carranza expidió seis decretos que reformaron la Ley de Ingresos de los años 1912 y 1913, con el fin de dotar a la Secretaria-

ría de Hacienda y Crédito Público de mayores facultades y capacidades para ajustar renglones y tarifas a los gravámenes públicos, cuya falta de equidad tanto mal causaban al erario público.

Así, en materia de explotación de los recursos del subsuelo, el 20 de julio de 1914, mediante el Decreto Número 30, se reformó el inciso *k*) de la fracción XIV, destinado a gravar el petróleo crudo de producción nacional con un Impuesto Especial del Timbre "... a razón de 60 centavos por tonelada...", a pagarse en oro de cuño nacional, medida que se complementó puntualmente con el Decreto Número 31 de la misma fecha, el cual ordenaba que "... todas las empresas, negociaciones y compañías que exploren petróleo crudo, quedan sujetas a su pago...", haciendo avanzar de este modo la política fiscal sobre la explotación petrolera que inicialmente esbozara Madero, al expedir su reglamento del 24 de junio de 1912.²³

Adicionalmente, se agregaron dos medidas de la mayor importancia: el Oficio al Subsecretario de Fomento, del 19 de marzo de 1915, por el que se instruyó que, para la debida ejecución de trabajos relativos al petróleo, se crease una Comisión Técnica del Petróleo, organismo que inicialmente se encargaría de coordinar al gobernador veracruzano, el general Cándido Aguilar, "... que tenga por objeto emprender una investigación completa sobre todo lo que concierne a la Industria del Petróleo en la República, y a sus relaciones con el Gobierno, y que proponga las Leyes y Reglamentos necesarios para el desarrollo de la Industria..."²⁴ Como complemento se dictó el Decreto del 29 de enero de 1915, por el cual se ordenó recuperar para el poder de la nación todas las obras y construcciones existentes en terrenos de jurisdicción federal edificadas sin la autorización debida y legítima, y que se emprendiera la revisión –entiéndase auditoría– de todos los contratos y concesiones considerados como legítimos, cuya revalidación se sujetó a que no existiere causa de utilidad pública que lo impidiese.²⁵

23 *Codificación de los Decretos...*, *op. cit.*, pp. 66-67.

24 Véase el diario *El Constitucionalista*, 1915d.

25 *Ibid.*, 1915b.

Sin embargo, también fue el caso que los veracruzanos se habrían anticipado en la materia, previo a la referida *Legislación Preconstitucional*, puesto que desde el 3 de agosto de 1914 –y siendo que las fuerzas americanas aún ocupaban Veracruz–, desde Tuxpan, el general Cándido Aguilar, como gobernador provisional, se habría determinado a regular las actividades de las petroleras establecidas en el norte del estado –en su mayoría extranjeras, y entonces soberbias por la invasión yanqui–, imponiéndoles mediante su Decreto Número 3, la obligación previa de:

... recabar la autorización de su Gobierno Constitucionalista para la celebración y validez de los contratos de arrendamiento, enajenación, cesión, hipoteca y otro gravamen cualquiera, sobre los terrenos de los cantones de Ozuluama, Tuxpan, Tantoyuca, Chicontepec, Misantla y Minatitlán [advirtiendo] que no podrá ser válido ninguno de los actos que comprometan los expresados terrenos, ni registrados los contratos.²⁶

Esta enérgica medida les fue impuesta en virtud de que era sabido que los terrenos petrolíferos habían sido vendidos o dados en forma desastrosa en favor de las compañías extranjeras y que, no conformes, estas empresas alentaban pretensiones que constituían graves amenazas a la nación, al grado de solicitar el apoyo de fuerzas armadas extrañas, como la americana, bajo el pretexto de defender vidas extranjeras y sus intereses de posibles ataques de parte de los constitucionalistas (Corzo, González y Skerrit, 1986: 39-41).²⁷

Con mayor determinación aún, el gobierno estatal, mediante el Decreto Número 16, del 17 de marzo de 1915, impuso el pago del Derecho de Patente, a razón de dos centavos por barril de petróleo, a todas las petroleras, derogando otro decreto anterior que sobradamente favorecía exclusivamente a la petrolera El Águila con una iguala o remate

26 *Colección de Leyes y Decretos...*, *op. cit.*, pp. 3-5.

27 Véase la narración de un tenso episodio en el cual el general Aguilar enfrentó y desactivó la amenaza de desembarco de tropas americanas en Tuxpan.

del impuesto estatal.²⁸ Por todo lo anterior, y por el acercamiento a esta pionera legislación local, podemos estimar que, para cuando los veracruzanos concurren a Querétaro, lo hicieran con sobrada convicción y con probada experiencia de gobierno como para participar de la reformulación a un avanzado artículo 27, tanto en Comisiones como ante la Asamblea,²⁹ procurando que satisficiera:

... el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, [que] era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación (Rouaix, 2016: 192).

El logro de este propósito se advierte en la narración del diputado ingeniero Pastor Rouaix, entonces secretario de Fomento con licencia, quien encabezó la Comisión de Derechos Sociales (Rouaix, 2016: 185),³⁰ a la cual Heriberto Jara, Cándido Aguilar y Victorio Góngora,³¹ además de otros legisladores, concurren con empeño, aportando sus conocimientos en las discusiones (Rouaix, 2016: 191).

EL CATASTRO, LA HACIENDA Y EL CRÉDITO PÚBLICO

Con el *Plan Veracruz* del 12 de diciembre de 1914, el gobierno constitucionalista anunció otras leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equi-

28 *Colección de Leyes y Decretos...*, *op. cit.*, pp. 93-95.

29 *Diario de los debates...*, *op. cit.* Véase la intervención del general Heriberto Jara en apoyo al dictamen de la comisión redactora del artículo 27, pp. 1093-1097.

30 Un grupo de trabajo que auxiliaba a las Comisiones, donde destacaron en su coordinación, además de Pastor Rouaix, Natividad Macías y Rafael de los Ríos, y se contó con el auxilio de José I. Lugo y con la consultoría de Andrés Molina.

31 Véase el diario *El Dictamen*, 1917b.

tativo de impuestos a la propiedad de raíz. Este tema era de urgente resolución para corregir el indebido aprovechamiento que practicaban los terratenientes, fueran hacendados, empresas mineras o petroleras, al causar sus impuestos y contribuciones con notable minusvalía sobre la extensión no declarada de los lotes que poseían, y por la falsedad en los frutos que su explotación les reportaba, propiciando con esto una grave afectación al erario público y siendo su improductiva tenencia una de las causas más reclamadas para el atraso y afectación a las comunidades y pueblos de sus entornos.

A finales de 1914, y en vísperas de definir los términos de la que sería la Ley Agraria, el tema catastral cobró importancia en el debate de los constitucionalistas, como lo hizo notar el profesor e ingeniero Modesto C. Rolland, ex subsecretario de Obras Públicas del gobierno maderista durante 1912, y quien como miembro de la Confederación Revolucionaria³² asistió al puerto de Veracruz, y entre el 7 y 23 de diciembre de 1914, pronunció dos conferencias con el tema La cuestión agraria y los medios prácticos de solucionarla, y quien en la parte central de estas alocuciones prescribió:

... la Solución Única y Radical, consistente en: 1) Proceder a la confiscación de aquellas propiedades que de un modo notoriamente injusto se han adquirido, [entiéndase despojo y/o adquisiciones fraudulentas] y 2) la expropiación de las tierras donde lo necesite el pueblo; debiéndose pagar por ellas sólo EL VALOR QUE ACTUALMENTE TIENEN MANIFESTADO ANTE EL FISCO y mediante bonos a veinticinco años (Blásquez, 2016: 3).

Este asunto inicialmente estaba siendo retomado por el constitucionalismo, como se acredita con el Decreto del 19 de septiembre de 1914, tendiente a reorganizar el Catastro, y que a la letra refiere:

32 Véase el diario *La Vanguardia*, 1915c. Esta era una agrupación de civiles y artistas donde destacadamente participó el Dr. Atl, y que procuraba socializar los beneficios de la revolución y atraer apoyos ciudadanos al constitucionalismo, desarrollando una intensa propaganda por los medios a su alcance, como la prensa.

... y considerando que es de urgente necesidad la reorganización del Catastro en toda la República, para que tanto los Gobiernos de los Estados como el Gobierno General conozcan exactamente la verdadera riqueza del país y puedan así distribuirse racional y equitativamente los impuestos sobre los contribuyentes, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

Art. 1.- Para formar el Catastro de la República, se establecerá en cada uno de los Municipios de los Estados que la integran una Junta que se denominará “Junta Calificadora” que tendrá por objeto registrar las propiedades raíces, fijar su avalúo y el monto de los capitales.³³

Se entendía que las mencionadas instancias locales de catastro quedarían a cargo de las Juntas de Administración Municipal, designadas éstas a su vez por los jefes revolucionarios, ante quienes debió concurrir a declarar en plazo perentorio –no obstante las prórrogas que alcanzaron hasta febrero de 1915– “todo propietario o usufructuario, poseedor o administrador de capitales existentes en la República, e invertidos en fincas rústicas, urbanas, semovientes, giro mercantil, industrial y fabril”.³⁴

De este modo, la codificación constitucionalista en la materia formada hasta 1915³⁵ se integró, en conjunto, con 83 disposiciones diversas –destacando las expedidas desde Veracruz–, todas orientadas a reordenar la debida fiscalización sobre la propiedad raíz y las principales actividades económicas, así como el tratamiento aduanero del comercio de sus frutos; a rectificar adecuadamente los regímenes fiscales de las industrias minera y del petróleo –pendientes desde la gestión maderista–; a imponer gravámenes especiales al alcohol y al tabaco con el fin de desalentar su consumo e, igualmente, para intervenir directamente el mercado y regular el abasto de los productos básicos, además de combatir su carestía, incluso dictando drásticas disposiciones militares en contra de los acaparamientos y la especulación. Este conjunto de normativas, además, procuró que la

33 *Codificación de los Decretos...*, *op. cit.*, pp. 79-83.

34 *Ibid.*, pp. 80, 110 y 143.

35 *Ibid.*, en el apartado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

recaudación fiscal se efectuara con oro y plata amonedados, recursos vitales para el constitucionalismo, en vistas a solventar sus operaciones de adquisición de armas y pertrechos a proveedores extranjeros vía el puerto.

En relación con la Emisión Monetaria y el Crédito Público, al amparo de la *Legislación Preconstitucional* se dictaron al menos otras 30 disposiciones destinadas a regular la emisión de billetes, monedas y vales a cargo del gobierno y de los jefes revolucionarios, así como para ordenar las emisiones de la Banca Privada, establecer las bases para hacer efectiva la regulación de los encajes legales correspondientes y cuidar de los términos para la contratación de deuda pública, disposiciones que se dieron en un tenso contexto para someter las exigencias de los banqueros que habían apoyado el régimen usurpador.

De importancia para el ordenamiento del gobierno constitucionalista y sus programas, se debe desatacar la expedición de la ley que prohíbe a los gobernadores celebrar contratos a nombre de los respectivos estados, hacer concesiones y exenciones de impuestos, contratar préstamos y expedir bonos, vales, etc., ley dada en Veracruz el 28 de junio de 1915,³⁶ dirigida a contener y a sancionar abusos de los gobernadores provisionales constitucionalistas designados en todo el territorio nacional, además de abonar al manejo responsable de las finanzas públicas a sus cargos, tanto en materia presupuestal como de control de sus deudas de campaña; y también a prevenir riesgos de conflictos, como antaño sucedieron en oscuros tratos con banqueros, prestamistas y empresas extranjeras, mismas que en el desorden enderezaban abusivas pretensiones respecto del tesoro nacional, comprometiendo la solvencia del constitucionalismo.

EL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

En relación con este memorable tema del Congreso de Querétaro, debe referirse que, en el *Plan Veracruz* del 12 de diciembre de 1914, se anun-

36 Véase el diario *El Constitucionalista*, 1915e.

ció a la clase trabajadora una *Legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias*, compromiso que llevó la intención de solventar los reclamos laborales al tiempo de atraer la militancia de la clase trabajadora hacia el constitucionalismo.

De este modo, el 12 de enero, desde la Secretaría de Fomento, se implementaron acciones extraordinarias para atender los reclamos de la clase trabajadora, como fue el caso de habilitar en calidad de Inspectores del Departamento del Trabajo (González, 1986: 119-120)³⁷ a combativos miembros del Comité Central de Obreros de Hilados y Tejidos de la República, otorgándoles la comisión de realizar visitas a las fábricas textiles de Río Blanco, Cocolapam, Nogales y Santa Rosa, del Cantón de Orizaba, para:

... una inspección general [...] pues se tienen noticias, bien fundadas, de que esas compañías intencionalmente se han mostrado remisas al cumplimiento de los tratados celebrados en la Convención de 1912, referentes a la ampliación escrupulosa de la Tarifa Mínima Uniforme que rige en todas las fábricas de la República.³⁸

Adicionalmente, don Venustiano Carranza expidió dos decretos de emergencia. El primero, el 22 de marzo de 1915, para unificar y aumentar provisionalmente en 35% y 40% los jornales y destajos en las fábricas de hilados y tejidos de algodón, lana, yute y henequén, en todas las factorías de la república;³⁹ y un segundo decreto, fechado el 26 de abril, con carácter provisional, en tanto se determinara una Ley General del Contrato del Trabajo, y con el fin de validar el establecimiento del tipo de jornal mínimo, según el general Álvaro Obregón recién lo había dispuesto en

37 Este Departamento del Trabajo se había creado durante el gobierno provisional de León de la Barra; entre sus cometidos pretendidos durante la gestión de Madero estuvo unificar tarifas (salarios y jornales) en la industria textil.

38 Véase el diario *El Dictamen*, 1915.

39 *Codificación de los Decretos...*, *op. cit.*, pp. 194-200.

Celaya,⁴⁰ como acción de urgente resolución, como parte de su campaña contra el villismo, y para allegarse apoyos entre la clase trabajadora.

Por su parte, el 7 de abril de 1915, y en el contexto de la fase más sangrienta de combates entre carrancistas y villistas, los obreros organizados en los Batallones Rojos habrían recibido su bautizo de sangre durante la larga Batalla de El Ébano,⁴¹ asumiendo de este modo los términos de su afiliación con el constitucionalismo.

En los siguientes días, a partir del 20 de abril de 1915, el gobierno constitucionalista iniciaría el debate para consensar los contenidos de su proyectada Ley General del Contrato del Trabajo,⁴² cuyos términos derivaban de, entre otras fuentes, el Pacto del Constitucionalismo con la Casa del Obrero Mundial, suscrito el 17 de febrero anterior en Veracruz.⁴³

De entre las gestiones de la Casa del Obrero Mundial para lograr la *Legislación Preconstitucional*, que contenía reivindicaciones favorables a la clase obrera, destacó la del linotipista Carlos L. Gracidas, quien además fue activo promotor del enrolamiento de los trabajadores en los Batallones Rojos, en Orizaba, principalmente con reclutas del Cantón de Orizaba⁴⁴ y del valle de México; y precisamente por estos vínculos con el constitucionalismo accedería a figurar como suplente en fórmula con el general Cándido Aguilar, para la diputación por el decimoquinto distrito.

Ya en Querétaro, y habiendo accedido a la titularidad de la curul,⁴⁵ el diputado Carlos L. Gracidas colaboró activamente, tanto en la comi-

40 *Ibid.*, pp. 199-200.

41 Véase el diario *La Vanguardia*, 1915a. “Habiéndose singularizado el primer Batallón Rojo, quien recibió hoy su bautizo de sangre. En lo más reñido del combate, se descompusieron un cañón y dos ametralladoras y bajo el nutrido fuego del enemigo las compusieron logrando ponerlas en fuego y contribuyendo con esto a rechazar al enemigo”, según un telegrama del general Francisco del P. Mariel que reprodujo este informativo.

42 Véase el diario *El Constitucionalista*, 1915a.

43 *Ibid.*, 1915c.

44 *Ibid.*, 1915a. Es el caso de Tomás Norato, del Comité Central de Obreros de Hilados y Tejidos, quien desde el 12 de enero fue habilitado por el Primer Jefe para concurrir al Cantón de Orizaba a conformar batallones entre la clase obrera, que estarían a las órdenes del general Heriberto Jara.

45 Véase el diario *El Dictamen*, 1916a. “Según hemos visto en el relato de la sesión celebrada en el Congreso Constituyente, el jueves 21, el diputado Carlos L. Gracidas

sión para redactar el artículo quinto del trabajo (Rouaix, 2016: 149-150)⁴⁶ como en los debates de la Asamblea (Rouaix, 2016: 161),⁴⁷ según referencia en el *Diario de los debates*, protagonizando además el inédito caso de que ambos legisladores, titular y suplente, suscribirían la Constitución en Querétaro en ocasión de su juramentación.

Sin embargo, vuelve a ser el caso que el gobierno estatal, desde finales de 1914, se habría anticipado para atender los reclamos de los trabajadores. Así, expidió el Decreto Número 7, del 4 de octubre de 1914, para establecer “el descanso dominical por todo el día...”,⁴⁸ disposición que le condujo a dictar el más trascendente Decreto Número 11 de la Ley del Trabajo, del 19 de octubre, ordenamiento dado desde el campamento de la villa de Soledad de Doblado, precisamente en los días en que el general Cándido Aguilar, al frente de la Primera División de Oriente, se ocupaba de organizarse para recuperar la ciudad y puerto de Veracruz y expulsar al ejército yanqui invasor que mañosamente desplegaba acciones dilatorias para su retiro.

Entre las principales reivindicaciones que esta Ley del Trabajo contiene, figuran:

... el establecimiento de una retribución mínima de un peso al jornal, salario o sueldo [sin incluir] el costo de alimentación cuando corresponda [...] la jornada máxima de nueve horas, [la concertación trabajador-patrón para] la labor ininterrumpida de día y de noche [con la obligatoriedad de la] doble remuneración al trabajo nocturno, [la obligatoriedad]

entró ya a funcionar como suplente del C. Gral. Cándido Aguilar, que volvió a la Secretaría de Relaciones Exteriores [...] y después de concedida la licencia [...] se dio cuenta que en la galería se hallaba el suplente C. Gracidas, a quien se le invitó para que prestara la protesta de ley”.

46 En relación con esta iniciativa, se advierte que, conjuntamente con Pastor Rouaix, la suscribe Victorio E. Góngora; otorgan su conformidad en lo general Heriberto Jara y Carlos L. Gracidas, y firman de apoyo Ángel S. Juárez, Josafat F. Márquez y Marcelo Torres, por parte de la Diputación Veracruzana.

47 Pastor Rouaix refiere su intervención en tribuna relativa al reparto de utilidades.

48 *Colección de Leyes y Decretos...*, *op. cit.*, pp. 14-15.

del descanso dominical y en días festivos [...] la prestación de asistencia médica y medicinas y en su caso de alimentos, en caso de enfermedades de los obreros, [además de la] subsistencia y curación de los trabajadores obreros que hubieren sufrido accidentes en el trabajo [más la obligación del] pago del jornal mientras dure el impedimento, [debiendo los] propietarios de establecimientos industriales o de negociaciones agrícolas mantener por su cuenta los hospitales o enfermerías, [y debiendo además instalar por su cuenta] escuelas primarias con personal docente [...] si no hubiere escuela pública a menos de dos kilómetros, [extendiendo estas prestaciones] a los obreros que trabajen a destajo o a precio alzado.⁴⁹

Para su aplicación inmediata, la Ley del Trabajo estatal dispuso la creación de un Departamento del Trabajo y la figura del Inspector del Trabajo, que se desempeñaría como visitador para cada uno de los cantones del estado, con la encomienda de vigilar y sancionar el cumplimiento de todas las disposiciones contractuales y beneficios de seguridad social, involucrando en sus mecanismos, para su cumplimiento, la participación de las Juntas de Administración Civil Municipal (González, 1986).⁵⁰ De su implementación resultó, entre otros efectos, que, para octubre de 1916, el C. Alfredo Solares merecería resultar electo como diputado, precisamente por aquel noveno distrito de Coatepec,⁵¹ demarcación donde, como Inspector del Trabajo, se ocuparía de mediar entre patrones y trabajadores cafeteros y del ramo de hilados y tejidos en el Cantón de Coatepec, credencial que, no obstante, sería ampliamente discutida en el Colegio Electoral por la carencia de antecedentes de lucha armada de su titular, y cuya aprobación final provendría, precisamente, de reconocerse su labor como Inspector del Trabajo, en la que se ocupaba desde 1914.

Otra evidencia de la convicción social y, para el caso, del compromiso laborista de la diputación veracruzana, quedó acreditada cuando

49 *Ibid.*, pp. 22-27.

50 Véase la narrativa de los alcances y las limitaciones de su aplicación.

51 *Diario de los debates...*, *op. cit.*, t. I, pp. 567-568.

el general Heriberto Jara Corona (Lavoignet, 1979: 113)⁵² subió a la tribuna para lograr que la jornada máxima de ocho horas se aprobara y quedase expresamente consignada a la letra en el texto constitucional, en vez de turnarse a las leyes secundarias.⁵³

Otro episodio adicional acontecido durante los trabajos de Querétaro, que caracterizó la unión de la bancada veracruzana, fue cuando Heriberto Jara, Carlos L. Gracidas, Galdino H. Casados, Saúl Rodiles, Juan de Dios Palma, Victorio E. Góngora, Ángel S. Juárez, Josafat F. Márquez, Fernando A. Pereyra, Alfredo Solares y Eliseo L. Céspedes suscribieron una iniciativa impulsada por 71 diputados, para adicionar el artículo 117, tendiente a prohibir la elaboración y venta de pulque, la fabricación de alcohol de caña de azúcar, así como los juegos de azar, toros y peleas de gallos y la venta de drogas (Lavoignet, 1979: 312-314), precisamente a raíz de sus experiencias al observar la degradación que estos vicios provocaban entre la clase trabajadora.

EL MUNICIPIO LIBRE

Para acabar con el sistema de control político porfirista, que sometía a los municipios a través de las oprobiosas Jefaturas Políticas, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista se comprometió, en las *Adiciones al Plan de Guadalupe*, al establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Esta acción se materializó con la reforma al artículo 109 constitucional, del 25 de diciembre de 1914, y que determinó que "... el Municipio libre [será] administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado".⁵⁴

52 Debe mencionarse que el coronel Heriberto Jara, como diputado maderista en 1912, había presentado una Iniciativa de Reforma a la Ley de Derechos Obreros, luchando por un mejor jornal y buen trato para ellos.

53 *Diario de los debates...*, op. cit., t. I, pp. 976-978.

54 Véase el diario *El Constitucionalista*, 1914a.

A juzgar por los considerandos de esta reforma, don Venustiano Carranza se propuso fortalecer la vida democrática de los pueblos, como parte de un más profundo cambio para enfrentar el autoritarismo de los gobernantes; así, mediante el ordenamiento, se determinó:

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo.

Que la autonomía de los municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República; y el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual –obtenido por la libertad de los Ayuntamientos– constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el Gobierno del pueblo por el pueblo.⁵⁵

De este modo, la *Legislación Preconstitucional* sentó las bases para el proceso de normalización democrática municipal del país, para cuando cesara la lucha armada; fue el caso que el gobernador Cándido Aguilar se determinó a avanzar al expedir para Veracruz la Ley Número 40 de los Municipios, del 16 de septiembre de 1915,⁵⁶ ordenamiento que, además de precisar los términos de la organización y las funciones de estas corporaciones civiles, inició a dar fin a la designación de las Juntas de Administración Civil municipales emergentes. Y correspondería al general Heriberto Jara, en funciones de gobernador, operar el proceso me-

55 *Idem.*

56 *Colección de Leyes y Decretos...*, *op. cit.*, pp. 167-201.

diante el Decreto Número 29 del 15 de julio, por el cual expidió la primera Convocatoria a Elecciones de Ayuntamientos Constitucionales, a celebrarse el domingo 3 de septiembre de 1916.⁵⁷ Esto con el fin de que, una vez electas e instaladas estas corporaciones, se habrían de ocupar de apoyar la formación de los padrones y mesas electorales para apoyar la votación de la elección para Diputados Constituyentes, el inmediato 22 de octubre siguiente (Pérez y Blásquez, 2015: 21).

Al respecto, debe destacarse que la temprana normalización democrática de los procesos políticos ensayada en el estado permitió a los civiles recuperar sus posibilidades electorales frente a la sobrada influencia de los jefes militares de la Primera División de Oriente, a quienes se les impuso la obligación de solicitar licencia del servicio de las armas previo a postularse como candidatos para concurrir a Querétaro, acontecimientos que vinieron a fortalecer el restablecimiento de la democracia desde el nivel básico: el municipal.

LA EDUCACIÓN POPULAR

Instalado el gobierno constitucionalista en el puerto, entre el 15 de febrero y hasta marzo de 1915, a convocatoria del gobernador de Veracruz se celebró el pionero Congreso Pedagógico,⁵⁸ con el propósito de proyectar la reforma a la legislación en el ramo de la enseñanza, para lo cual sirvió de base un temario previamente consensuado entre las representaciones de mentores de Xalapa, Veracruz, Orizaba, Córdoba, Tlacotalpan y Cosamaloapan que concurrieron a dichos trabajos.⁵⁹

Al respecto, el Gobierno Provisional Local del general Cándido Aguilar, haciendo eco de los resolutivos, emitió su Decreto 43 de la Ley de Educación Popular, del 4 de octubre de 1915. Este ordenamiento, al considerar que una de las causas fundamentales del movimiento revo-

57 *Gaceta Oficial del Gobierno Provisional del Estado de Veracruz, 1916.*

58 Véase en las referencias bibliográficas.

59 Véase el diario *El Pueblo*, 1915d.

lucionario fue la falta de educación, al estar en la ignorancia la gran masa popular y, por tanto, estimando como deber llenar tal necesidad, fijó como compromiso de gobierno multiplicar los centros de enseñanza, proveerlos de manera suficiente, como base del bienestar social y para implantar el laicismo en la enseñanza. Adicionalmente, mediante dicha ley se establecieron definiciones de políticas para la Educación Popular, tales como que la educación, que quedaba a cargo del Estado y de los municipios, sería laica y, en los establecimientos oficiales, gratuita; comprendería párvulos, primaria, secundaria, normal y agrícola, y otras materias especiales (industria, artes y oficios); también sería obligatoria, añadiendo que, para asegurar que todos los niños en edad escolar cumplieran el precepto de la educación obligatoria, éstos serían protegidos en todos los casos en que sus padres o tutores no tuvieran los recursos, entre otros temas.⁶⁰

Esta avanzada propuesta educativa veracruzana, que de inmediato inició su instrumentación, dispuso crear un Consejo de Educación Popular, al que dotó de atribuciones para organizar los servicios y dispuso que se creasen tantas inspecciones y juntas locales como fueran necesarias, estas últimas encabezadas por los presidentes de las juntas de Administración Civil, e involucrando a todo el contingente militar, en apoyo para su aplicación.

Destacarían en este proceso educativo el profesor Saúl Rodiles,⁶¹ quien posteriormente, en 1916, sería electo por el segundo distrito de Tantoyuca, y que fue fundador del Consejo de Educación Popular ordenado por dicho decreto; y también el profesor Juan de Dios Palma, por el decimoctavo distrito de San Andrés Tuxtla, demarcación donde se habría ocupado de organizar los planteles y los servicios educativos. Por tanto, es de estimarse que, para cuando ambos mentores concurren a Querétaro, lo hicieron con la experiencia y los adelantos prácticos que explican

60 *Colección de Leyes y Decretos...*, *op. cit.*, pp. 208-282.

61 Véase el diario *La Vanguardia*, 1915b. El profesor Saúl Rodiles habría sido uno de los principales impulsores del Congreso Pedagógico de principios de 1915.

su conformidad tanto con el contenido educativo del Proyecto de Reforma de Carranza como con las modificaciones que se derivaron del debate para enriquecer la redacción final del artículo tercero constitucional.

LA DEFENSA DE LA INTEGRIDAD TERRITORIAL DE VERACRUZ

El estado debe a su representación en Querétaro la preservación de su integridad territorial tal y como se conoce hasta la fecha. Así se desprende de los acontecimientos que protagonizaron el 12 de enero de 1917, al oponerse todos unidos a la intentona para la creación del estado del Istmo de Tehuantepec, segregación territorial que le habría significado deducir los cantones sureños de Acayucan y Minatitlán. Tan airada fue su protesta, que el *Diario de debates*, al término de la lectura de esta descabellada iniciativa, registró el acontecimiento de la siguiente forma:

[Varios ciudadanos diputados nuevamente pretenden hacer uso de la palabra al mismo tiempo] en tanto Heriberto Jara y Eliseo Céspedes interpellan de viva voz [aplausos] y la Presidencia reclama orden [Voces: ¡No está discutida!] y [varios diputados pretenden hablar y se produce una confusión muy grande].⁶²

Los mencionados legisladores pudieron producir esta protesta al haber sido alertados (Lavoignet, 1979: 118)⁶³ y por su disciplinada organización como bancada, siendo que desde el 20 de diciembre anterior los diputados Saúl Rodiles, Ángel S. Juárez, Juan de Dios Palma, Silvestre Aguilar, Heriberto Jara, Carlos L. Gracidas, Galdino H. Casados, Alberto Román, Josafat F. Márquez, Eliseo L. Céspedes, Fernando A. Pereyra y Marcelo Torres ya habían suscrito una enérgica protesta contra la des-

62 *Diario de los debates...*, op. cit., t. II, pp. 522-531.

63 Según trascendió por una noticia publicada en *El Demócrata*, de fecha 9 de diciembre de 1916.

membración de Veracruz (Lavoignet, 1979: 245, 268), acción en que mucho se distinguió el telegrafista Pereyra, diputado por el decimonoveno distrito de Acayucan, quien formuló y documentó los alegatos que se aportaron como un valioso contingente de datos estadísticos, históricos y étnicos, que la diputación veracruzana hizo propios (Lavoignet, 1979: 246), según publicación que el diario *El Dictamen* dio a conocer en su edición del 6 de febrero de 1915.

Al respecto, el profesor Saúl Rodiles, diputado por el segundo distrito de Tantoyuca, en meritoria labor como cronista para con sus paisanos, redactó una colaboración titulada *Iniciativa peligrosa.- El Estado del Istmo de Tehuantepec*, que fue publicada en *El Dictamen* del 10 de enero de 1917, donde señaló que “... no cuenta NI PUEDEN CONTAR con el asentimiento de los vecinos de Acayucan y Minatitlán”, y denunció el asunto como *codiciable territorio para el tráfico internacional*, formulando una interesante analogía con la reciente experiencia de Colombia, en relación con la secesión territorial del actual Panamá (Lavoignet, 1979: 271).

Otra intentona para mutilar Veracruz fue la propuesta de creación del estado de las Huastecas o de Zempoala, con capital en la ciudad de Tuxpan, iniciativa que provino de algunos municipios poblanos, y que para el 10 de enero de 1917⁶⁴ se elevó a la Asamblea con la pretensión de sustraer todo el norte del estado, en conjunto con otros territorios de los estados de San Luis Potosí y de Hidalgo.

Y nuevamente el profesor Saúl Rodiles, diputado por el segundo distrito de Tantoyuca, a través de *El Dictamen*, en otra colaboración que se publicó el 20 de enero de 1915 titulada *Contraste de actitudes.- Contra el proyecto de formar un nuevo Estado de las Huastecas*,⁶⁵ informó de los esfuerzos desplegados para desactivar el riesgo de desmembrar al estado y citó *Un patriótico memorial de los Diputados Veracruzanos*,⁶⁶ de la

64 *Diario de los debates...*, op. cit., t. II, p. 282.

65 Véase el diario *El Dictamen*, 1917a.

66 *Ibid.*, 1917c. Se publicó en la misma edición en que apareció la colaboración del profesor Rodiles.

autoría de los legisladores Enrique Meza Llorente y Benito G. Ramírez, diputados por los distritos tercero de Chicontepec y cuarto de Tuxpan, fechado en Querétaro el 8 de enero, quienes, contando con el respaldo del resto de los legisladores de su bancada, se opusieron y lograron el dictamen favorable de la Segunda Comisión de Constitución (Lavoignet, 1979: 271), así como su posterior aprobación en el pleno con fecha 26 de enero de 1917.⁶⁷

VERACRUZ, ALIADO DEL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN REFORMADA DE DON VENUSTIANO CARRANZA

En suma, y a manera de corolario: tras este repaso puede entenderse cómo y por qué, al concurrir al Constituyente de Querétaro, la diputación veracruzana actuó comprometida con la propuesta de Constitución Reformada que el señor Venustiano Carranza puso a la consideración de ese Congreso, convicción que no les impidió participar del debate que enriqueció los principales artículos constitucionales, y en la celosa salvaguarda de la integridad territorial del estado.

En suma, que con esta relatoría se estima recuperar en sus términos la importancia de las aportaciones de los veracruzanos al constitucionalismo mexicano, tal y como fue, precisando que sus convicciones maduraron desde los años de 1914 y 1915, durante la estancia de Carranza en Veracruz, y a partir de acompañar el proceso de *Legislación Preconstitucional*,⁶⁸ durante el cual se incorporaron las principales demandas sociales al programa de gobierno revolucionario, con lo cual se

67 *Diario de los debates...*, *op. cit.*, t. II, pp. 997-1002.

68 Véase el diario *El Constitucionalista*, 1914b. Otros temas de la *Legislación Preconstitucional* contenidos en el artículo segundo –y que no se abordan en este estudio– fueron las bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial independiente, tanto en la federación como en los estados; la revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; las disposiciones que garantizaran el estricto cumplimiento de las leyes de reforma; la revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; la reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia.

delineó la propuesta constitucional que, para 1916-1917, sería debatida en Querétaro, a partir de las experiencias en el gobierno estatal, habiendo ya ensayado su aplicación práctica.

REFERENCIAS

- BLÁSQUEZ OJEDA, José Martín (2015). *Ayahualulco: a 100 años de la primera restitución de tierras del 9 de abril de 1915*. Inédito.
- (2016). *Modesto C. Rolland Mejía y el debate por la Ley Agraria de 1915 en Veracruz*. Inédito.
- Codificación de los Decretos del C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión* (1915). México, DF: Imprenta de la Secretaría de Gobernación.
- Colección de Leyes y Decretos, expedidos por el Gobierno Constitucionalista del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. 1914-1915* (1915). H. Veracruz: Imprenta del Gobierno del Estado.
- CONGRESO PEDAGÓGICO VERACRUZANO (1915). *Memoria del Congreso Pedagógico Veracruzano*. Convocado por el C. Gobernador y Comandante Militar del Estado y reunido en la H. ciudad de Veracruz del 15 de febrero al 9 de marzo de 1915. Primer Periodo de Sesiones. Jalapa: Imprenta del Gobierno.
- CORZO RAMÍREZ, Ricardo, José G. González Sierra y David A. Skerrit (1986). *Nunca un desleal: Cándido Aguilar*. México, DF: El Colegio de México.
- Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917* (1960). 2 vols., México: Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución.
- Gaceta Oficial del Gobierno Provisional del Estado de Veracruz* (1916). “Decreto Número 29”, julio 15.
- GONZÁLEZ SIERRA, José (1986). “Revolución y derecho obrero: Veracruz 1914-1916”, *Anuario*. 4, Xalapa: Centro de Investigaciones Históricas/Instituto de Investigaciones Humanísticas/Universidad Veracruzana.

- MARVÁN LABORDE, Ignacio (2007). “¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?”, *Política y gobierno*. 14 (2), México: CIDE, pp. 309-347.
- OFICINA DE INFORMACIÓN Y PROPAGANDA (1916). “Boletín de la noche: Licencia al Gral. Heriberto Jara del cargo de Gobernador del Estado”. *Gaceta Oficial*. 18 de octubre.
- PALAVICINI, Félix F. (2014). *Historia de la Constitución de 1917*. 3a ed., 2 vols., México: INEHRM/IIJ-UNAM.
- PÉREZ JÁCOME, Dionisio y José Martín Blásquez Ojeda (2014). *Veracruz 1914-1915: Cuna de la Legislación Pre-Constitucional de Don Venustiano Carranza*. México, DF/Xalapa: Senado de la República/Universidad Veracruzana.
- (2015). *El Congreso Constituyente de 1916-1917: Aportaciones de la Diputación Veracruzana*. México, DF: Secretaría de Educación Pública.
- RAMÍREZ LAVOIGNET, David (1979). *Los constituyentes federales veracruzanos, 1917: biografías*. Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz.
- ROUAIX, Pastor (2016). *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. 3a ed., México, DF: Secretaria de Cultura/INEHRM.
- SALAS GARCÍA, Luis (1979). *Juu Papantlan: apuntes para la historia de Papantla*. México.
- ULLOA, Bertha, María Larrazolo y Abel Juárez (1986). *Veracruz, capital de la nación 1914-1915*. México, DF: El Colegio de México/Gobierno del Estado de Veracruz.

PERIÓDICOS

El Constitucionalista

- 1914a, “Municipio Libre”, núm. 3.
- 1914b, “Plan Veracruz o de Adiciones al Plan de Guadalupe”, núm. 1.
- 1915a, “Ley sobre el contrato del trabajo. Proyecto del C. Srio. de Gobernación Lic. R. Zubarán”, núm. 24.
- 1915b, “Decreto por el que se ordena recuperar para el poder de la Nación, todas las obras y construcciones existentes en terrenos de jurisdicción

- federal edificadas sin la autorización debida y legítima”, 5 de febrero, núm. 7.
- 1915c, “Pacto celebrado en Veracruz entre la Revolución Constitucionalista y la Casa del Obrero Mundial”, 26 de febrero, núm. 10.
- 1915d, “Oficio al C. Subsecretario de Fomento”, 26 de marzo, núm. 16.
- 1915e, “Acordando que los Gobernadores Provisionales de los Estados no podrán otorgar concesiones que eximan de impuestos del Estado o Municipios, ni crear deudas contratando empréstitos y por tanto, dichos actos no tiene ningún valor legal”, 13 de julio, núm. 46.

El Dictamen

- 1915, “Comisiones importantes confiadas por el C. Primer Jefe Sr. Carranza a dos distinguidas personas”, núm. 1389, t. xvii.
- 1916a, “El Diputado C. L. Gracidas tomó posesión de su curul”, núm. 1946, t. xviii.
- 1916b, “Hoy, a las 5 de la tarde, se instalará con toda solemnidad el Congreso Constituyente”, núm. 1925, t. xviii.
- 1916c, “No partidos políticos, sino grupos revolucionarios, son los que ahora contienden en el constituyente”, núm. 1946, t. xviii.
- 1916d, “Se cree que el Gral. Cándido Aguilar ocupará la presidencia del Congreso Constituyente”, 15 de noviembre, núm. 1908, t. xviii.
- 1917a, “Contraste de actitudes.- Contra el proyecto de formar un nuevo Estado con las huastecas”, núm. 1973, t. xix.
- 1917b, “Se pedirá al Constituyente la restitución de ejidos y nacionalización del petróleo”, núm. 1973, t. xix.
- 1917c, “Un patriótico memorial de los Diputados Veracruzanos”, núm. 1973, t. xix.

El Pueblo

- 1915a, “Suspenden sus trabajos las Subcomisiones Agrarias”.
- 1915b, “Fue creada la Sección de Legislación Social del G. de Veracruz”, 3 de febrero.

1915c, “Los pueblos de Ayahualulco e Ixhuacán han recobrado sus antiguas propiedades”, 11 de febrero, núm. 130, t. II.

1915d, “La Revolución en la Escuela: Congreso de maestros convocado por el C. Gobernador para reformar la enseñanza en el Estado de Veracruz”, 12 de febrero, núm. 131.

La Vanguardia

1915a, “El primer Batallón Rojo recibió su bautizo de sangre”, núm. 10, t. I.

1915b, “Ecos del Congreso de Profesores”, 7 de junio, núm. 47, t. I.

1915c, “La Confederación Revolucionaria: catálogo de folletos y libros”, 29 de julio, núm. 64, t. I.

III. LIBERTADES EN EL ESTADO MEXICANO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

LA CONSTITUCIÓN DE 1917, LA PRENSA Y EL DEBATE SOBRE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN¹

CELIA DEL PALACIO MONTIEL²

ESTE TRABAJO SE PROPONE LA DESCRIPCIÓN de los contenidos de los periódicos que circularon en el periodo de debates del Congreso Constituyente en Querétaro, en torno a tales debates. Para ello es preciso contextualizar mínimamente dichos órganos de prensa y conocer quiénes eran sus dueños, cuáles eran las relaciones de éstos con el Constituyente y, sobre todo, con el gobierno de Carranza. Asimismo, es fundamental dar a conocer cuál fue la opinión de los diputados en torno a la prensa y cómo se discutieron las modificaciones a los artículos referentes a la libertad de expresión (artículo 6) y a la libertad de imprenta (artículo 7); todo ello con el fin de contribuir al análisis de las prácticas entre prensa y poder que empezaron a gestarse entonces y que perviven, en muchos sentidos, hasta nuestros días.

RELACIONES DE CARRANZA CON LA PRENSA

Algunos autores han afirmado que “el origen de la prensa mexicana moderna no está ni en don Porfirio ni en la creación de *El Imparcial*, sino entre 1916 y 1917, con el triunfo del constitucionalismo sobre Huerta y sobre los ejércitos convencionistas” (Garcíadiego, 1995: 76). Creo que en ello tienen mucho de razón y en las siguientes líneas explicaré por qué.

1 Algunas partes de este trabajo fueron publicadas en el capítulo “La Constitución de 1917 y la prensa de la época”, del libro *La Constitución a debate. Un siglo de vigencia* (México: UAM-Iztapalapa, 2017).

2 Centro de Estudios de la Cultura y la Comunicación de la Universidad Veracruzana.

Carranza siempre consideró de gran importancia sus relaciones con la prensa. Supo manejarla muy bien y así lo hizo, en particular durante el periodo de estudio de este artículo (de noviembre de 1916 a febrero de 1917). En el periodo constitucionalista encontraremos el germen de prácticas muy actuales en las relaciones entre prensa y poder. Veamos:

Para él resultaba fundamental la proyección de una imagen favorable, el desprestigio de sus enemigos y el convencimiento de la opinión pública de que la situación del momento estaba bajo control y en proceso de franca mejoría; consideraba, además, que era fundamental también convencer a la opinión pública de que no era la mejor opción, sino la única (Garcíadiego, 1995: 78).

Tras el triunfo del constitucionalismo y el regreso de Carranza a la ciudad de México, en diciembre de 1915, éste apoyó la creación de periódicos que no deberían figurar como “oficiales” a pesar de tener todo el apoyo del gobierno. Dichos periódicos “... asumirían posiciones ideológicas más neutras y moderadas, al tiempo que desaparecería de ellos, notoriamente, el lenguaje radical. El objetivo era obvio: enviar ‘mensajes’ políticos sin tener que asumir responsabilidad alguna por ellos” (Garcíadiego, 1995: 81).

Esta estrategia le sería muy útil a Carranza, incluso en lo referente a la política exterior, ya que, usando a los diferentes periódicos que le eran leales, pudo mostrar su neutralidad frente a los bandos de la Primera Guerra Mundial. *El Universal* era cercano a los aliados³ y *El Demócrata* era germanófilo (Garcíadiego, 1995: 87).

En 1915, Carranza había nombrado como jefe del proyecto de prensa a Félix F. Palavicini, quien hasta entonces fungía como secretario de Instrucción Pública. Desde entonces, éste se hacía cargo de conducir la opinión en *El Pueblo*, así como en otros periódicos aliados de Carranza en todas partes del país. Un año después, en septiembre de 1916,

3 Se dice que hay pruebas de que *El Universal* recibió subvenciones de la embajada norteamericana durante la Primera Guerra Mundial. Véase Bohman (1989: 70).

Palavicini renunció a su cargo en el gobierno carrancista y dedicó su tiempo a fundar un periódico, *El Universal*, el 1 de octubre de 1916. De él me ocuparé más adelante.

La otra figura fundamental que es preciso tener en cuenta es Rafael Martínez, *Rip-Rip*. Incomprensiblemente menos conocido que Palavicini, Martínez había sido ya director de un periódico en tiempos de Madero (de la primera versión de *El Demócrata*), y ya en la época que nos ocupa, además de ser el director del principal rival de *El Universal*, es decir, la nueva versión de *El Demócrata*, fue, al igual que Palavicini, diputado constituyente.

Otras publicaciones en la ciudad de México discutieron los avances en el proceso constituyente. Se trata de la *Revista de Revistas*, dirigida por José Núñez y Domínguez, y *La Cucaracha*, “Semanario festivo, político, de variedades y caricaturas”, que inició su vida en 1915, a la entrada de los constitucionalistas a la ciudad de México. Estaba dirigido por Luis Andrade, y otros de sus colaboradores fueron Salvador Pruneda y Fernando Bolaños Cacho (Ruiz, 1997: 48). *El Gladiador* también comenzó a publicarse a fines de 1916 (Ruiz, 1997: 48) y, según el diputado Ramírez Villarreal,

El Gladiador acaba de nacer [...] empieza como todas las juventudes, con brío tremendo, con un afán de demolición que a todos nos espanta y ojalá que por esa misma senda siga, porque el joven *Gladiador* es el único periódico de doctrina que hay en la capital de la república, es el único periódico que quizá no reciba papel ni reciba cualquier otra subvención del gobierno.⁴

Lamentablemente no encontré ningún ejemplar de este diario.

4 *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, t. 1, p. 587.

EL CONSTITUYENTE EN LA PRENSA

Para la realización de este trabajo, se consultaron los periódicos *El Pueblo*,⁵ *El Universal*,⁶ *El Demócrata*⁷ y *El Zancudo*.⁸ El primero de ellos fue en el que, por primera vez, se discutieron las ideas sobre el Congreso Constituyente por parte de los carrancistas en Veracruz. Los otros dos, junto con *El Pueblo*, fueron los únicos que enviaron corresponsales a Querétaro para informar sobre las discusiones del Constituyente y sobre las actividades del presidente Carranza, ya que el Primer Jefe trasladó su despacho a aquella ciudad; y *El Zancudo* fue el único periódico publicado en Querétaro que pudo localizarse en el periodo⁹ y que aborda el tema de la Constitución, con escritos incluso por parte de algunos diputados.¹⁰

EL PUEBLO

Este diario fue concebido como el “órgano oficial de la primera jefatura” (Camarillo, 1998: 207). El primer número se publicó en la ciudad de Mé-

-
- 5 Se consultaron los ejemplares de enero a marzo de 1914, microfilmados en la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana. Agradezco la colaboración de Rafael Ramírez para completar la información sobre los mismos. En lo que concierne a los años 1916 y 1917, no se pudo tener acceso a los ejemplares.
 - 6 Quiero expresar mi más profundo agradecimiento al personal de la hemeroteca de *El Universal*, en particular a su directora, Angélica Navarrete, por haberme permitido consultar los ejemplares digitalizados de noviembre y diciembre de 1916 y enero y febrero de 1917, sin ninguna restricción.
 - 7 Se consultaron (con muchas restricciones) los números correspondientes a los meses de noviembre y diciembre de 1916 y enero y febrero de 1917 en el Fondo Reservado de la Hemeroteca Nacional.
 - 8 Se consultaron los cuatro números, únicos existentes, correspondientes a enero de 1917, en el Fondo del Tesoro del Acervo Bibliohemerográfico de la Biblioteca de la Universidad Autónoma de Querétaro. Mi más cumplidas gracias al eficiente personal de tan maravillosas instalaciones, por su colaboración y amabilidad.
 - 9 Al parecer, también se publicó *El Constituyente*, bajo la dirección de Rafael Vega Sánchez, pero no existe registro del mismo en los repositorios consultados. Véase Reed y Ruiz (1998: 283-284).
 - 10 Aunque el periódico oficial de Querétaro, *La Sombra de Arteaga*, apareció durante las sesiones del Constituyente, no se ocupa de las discusiones del mismo, según pudimos constatar en los números correspondientes a noviembre y diciembre de 1916 y enero y febrero de 1917. Probablemente en el periódico *El Heraldo de Navidad*, que

xico, el 1 de octubre de 1914 (Ramírez, 2010: 192). En Veracruz, circuló desde noviembre de 1914 hasta el 28 de octubre de 1915. En los meses en que apareció en dicho puerto, estuvo dirigido por Félix F. Palavicini.

Este periódico fue impreso en la maquinaria que había sido de *El Imparcial* y, posteriormente, de *El Liberal*, en la ciudad de México. Luciano Ramírez relata cómo dicha maquinaria fue desmantelada a punta de martillazos, pinzas y llaves de todo tipo, por las tropas obregonistas, para acabar con uno de los medios que habían servido a sus enemigos para publicitarse. El autor afirma que después ese linotipo llegó a Veracruz y sirvió para imprimir *El Pueblo*, en el Puerto, y *La Vanguardia*, en Orizaba (Ramírez, 2010: 165). Después de su etapa en el puerto de Veracruz, *El Pueblo* siguió publicándose en la ciudad de México hasta 1919, bajo la dirección de Heriberto Barrón, periodista adicto al régimen, pero menos apreciado por los “verdaderos carrancistas”, según afirmaron los propios diputados del Constituyente, quienes se opusieron a que este personaje formara parte de dicho cuerpo. Más adelante explicaré sus razones. Al final de su vida, el periódico cayó en una severa crisis, como resultado de la fuerza adquirida por los nuevos periódicos como *El Universal* y *El Demócrata*, así como por el nacimiento de *Excelsior*, en 1917. Una etapa del periodismo carrancista terminó con él (Garcíadiego, 1995: 83).

La contribución de Félix F. Palavicini al periódico *El Pueblo* fue fundamental, y en éste, la idea de lo necesario de una nueva constitución. En este diario, Palavicini se dio a la tarea de “explicar las razones en las que habría que apoyarse la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente” (Arenas, 1967: 273). En *El Pueblo*, entre enero y abril de 1915, Palavicini escribió sobre el tema. Posteriormente reeditaría varios de esos artículos en *El Universal* y, después, como parte de su libro *Historia de la Constitución de 1917*. Los artículos para la defensa de la reforma a la Constitución, publicados en *El Pueblo*, y todos con la firma de Palavicini, son los siguientes:

aparecía sólo en esas fechas en la ciudad de Querétaro, pudo haber habido alguna mención a la presencia de los diputados, pero no tuve acceso a ese ejemplar.

Artículos en defensa de una reforma a la Constitución firmados por Félix F. Palavicini

TÍTULO DEL ARTÍCULO	PUBLICACIÓN EN <i>EL PUEBLO</i>	PUBLICACIÓN EN <i>EL UNIVERSAL</i>
Los funerales de la convención	Domingo 24 de enero de 1915	–
La legalidad y la revolución	Lunes 25 de enero de 1915	–
La Constitución y los constitucionalistas	Martes 26 de enero de 1915	Viernes 17 de noviembre de 1916
Las primeras objeciones al Constituyente	Miércoles 27 de enero de 1915	–
La lepra eterna	Jueves 28 de enero de 1915	–
La falta de equilibrio entre los poderes	Martes 9 de marzo de 1915	–
Discurso pronunciado por el Sr. ingeniero Félix F. Palavicini	Miércoles 10 de marzo de 1915	–
La infalibilidad de la Constitución de 1857	Jueves 11 de marzo de 1915	Jueves 23 de noviembre de 1916
El Constituyente y lo que nos queda de la Constitución de 1857	Sábado 13 de marzo de 1915	Viernes 24 de noviembre de 1916
El Constituyente, los moderados y la revolución	Lunes 15 de marzo de 1915	Domingo 26 de noviembre de 1916
Los extranjeros y la constitución mexicana	Miércoles 17 de marzo de 1915	Martes 28 de noviembre de 1916
El centralismo: he ahí al enemigo	Viernes 19 de marzo de 1915	

Elaboración propia. Fuentes: periódicos *El Pueblo* y *El Universal*.

Quien se acerque a estos artículos verá el empeño de Carranza por realizar un Congreso Constituyente, la necesidad que él veía de reformar la Constitución de 1857 y la claridad de las ideas, ya desde 1914. Por ello, el periódico *El Pueblo* puede considerarse como el antecedente más claro de difusión en prensa de las ideas de reforma de la Constitución. Éstas, expresadas con las palabras de Palavicini, llegaron a muchos miles de personas, gracias a la amplia distribución del periódico, con el fin de sensibilizar a la población sobre este tema.

EL UNIVERSAL

Para el Constituyente de Querétaro, *El Universal* habría de ser muy importante. Este diario, “dotado de todos los adelantos del periodismo moderno, con una fuerte influencia norteamericana” (Reed y Ruiz, 1998: 283), estaba pensado como un diario revolucionario independiente. Su lema era “Diario político de la mañana”. Para hacer posible su aparición, Palavicini

... reunió a varios amigos para formar una sociedad y recabaron 80 mil pesos oro nacional. Entre los accionistas estaban Manuel Amaya, Luis Cabrera, Pascual Ortiz Rubio, Nicéforo Zambrano y el empresario Rafael Sánchez Viesca, interesado en concesionar la sección de avisos. Según palabras del propio Palavicini, el gobierno de Carranza no proporcionó ni un solo peso para la fundación del diario capitalino (Tapia, 1982: 127).

“Es la primera vez que se funda en México, en plena revolución, un gran diario independiente, y se ha formado con el dinero de los revolucionarios, muchos de los cuales están en esta honorable Asamblea”, dijo Palavicini en el Congreso, ya como diputado integrante del mismo, muy orgulloso de su periódico (Palavicini, 2014: 108).

La empresa debe haber contado, en efecto, con un capital considerable, ya que, desde su primer número, el periódico se preció de tener

“la rotativa más grande de la república”: 3 000 palabras diarias de cables de todo el país y del extranjero y la sección del Aviso Oportuno que prevalece hasta hoy. Pocos días más tarde, se anunció que estaban suscritos a las agencias de información Reuters y Prensa Asociada.¹¹ Sin embargo, hay dudas respecto de la verdadera inversión que pudieron haber hecho sus socios capitalistas, y el diputado Ramírez Villarreal, en el seno de las discusiones del Congreso, acusó a este periódico de recibir apoyos por parte de Carranza, por lo menos en lo que se refiere a papel.¹² Su costo era de 5 centavos oro, o bien 1.30 centavos en papel, y constaba de ocho páginas, con algunos suplementos semanales como “El Latinoamericano”.

Al parecer, la aparición del periódico suscitó muchos resquemores. Así lo expresa el propio Palavicini en el primer número.

... sé que con toda anticipación, y para curarse en salud, los pequeños han visto las cosas pequeñas, los pérfidos han visto las cosas con perfidia y los cobardes han temblado, porque ellos para todo tienen miedo; pero declaro que no regreso al periodismo para servir a mis pasiones personales [...] vuelvo al periodismo para servir a intereses comunes, ideales altos, sentimientos generosos y propósitos levantados [...] procuraré contribuir a la nueva organización política de mi patria, ahora que los poderes ungidos por el sufragio comienzan a establecerse; cuando los ayuntamientos han quedado instalados en toda la república, cuando el Constituyente está próximo y el orden constitucional se avecina. Soy partidario de un gobierno fuerte; soy de los que no confunden la revolución con la anarquía y, adicto a los más radicales principios revolucionarios, los quiero ver solidificados en el orden legal. Para colaborar en la obra reconstructiva se necesita prensa amiga, pero prensa libre; a medida que la organización política se completa, la prensa libre urge. Mi programa

11 Véase el diario *El Universal*, núm. 30, lunes 30 de octubre de 1916.

12 *Diario de los debates...*, *op. cit.*, t. 1, p. 587.

de *El Universal* es el programa de la revolución. Mi pluma es amiga, pero no esclava.¹³

Esto último se reitera meses más tarde: “La bandera de nuestro diario es el programa de la revolución social lanzado en la H. Veracruz el 12 de diciembre de 1914”.¹⁴

Al concluir los trabajos del Congreso Constituyente, Palavicini siguió dirigiendo su periódico y defendiendo las ideas carrancistas,¹⁵ pronunciándose además en contra del centralismo y del militarismo. Al reproducir el 29 de marzo de 1917 un artículo de Gonzalo de la Parra ya publicado en *El Nacional*, “Las prerrogativas de las águilas”, en donde se criticaba acremente a los militares en el poder, los afectados intentaron primero comprarle el periódico; se dice que cuando Benjamín Hill preguntó a Palavicini el precio del rotativo, éste le respondió: “10 centavos y pueden comprarlo en cualquier esquina” (Tapia, 1982: 129); luego el general ordenó la ocupación militar del local y pidió la renuncia, e incluso juicio para Palavicini, por órdenes de Obregón.¹⁶

Carranza lo salvó una vez más y pudo regresar a la dirección de *El Universal* en mayo de 1917. Tras un breve periodo en que perdió el control de la empresa, Palavicini retomó el mando el 1 de enero de 1919, y quedó al frente hasta abril de 1923 (Tapia, 1982: 129-130).

13 *El Universal*, año 1, t. I, núm. 1, domingo 1 de octubre de 1916, p. 3; véase también Tapia (1982: 128).

14 *Ibid.*, núm. 104, viernes 12 de enero de 1917.

15 Garcíadiego (1995: 87) dice que Palavicini estaba cooperando con Carranza en sus intentos por disciplinar al Ejército Constitucionalista. Posteriormente, a raíz de la iniciativa de Obregón y de Hill por castigar con la muerte al periodista por infringir la ley que dictaba no atacar al ejército, Carranza se alejó de Palavicini para no despertar él mismo sospechas. Sobre esta disputa, véase también Ávila (2016).

16 Véase Ávila (2016). Palavicini, a través de *El Universal*, ya se había pronunciado en contra del militarismo, en ocasión de la aprobación, en el seno del Congreso, de la subsistencia del fuero militar, en enero de 1916. “La casta militar repugna a los demócratas sinceros. El fuero de guerra ha hecho fracasar a las revoluciones liberales. El general Nafarrate estima que se formará una nueva casta militar a la que él no quiere pertenecer”, *El Universal*, núm. 105, sábado 13 de enero de 1916.

EL DEMÓCRATA

Este diario, igualmente importante para difundir las discusiones del Constituyente en Querétaro, fue fundado por Rafael Martínez en mayo de 1915, “como evocación del periódico (homónimo) fundado por Madero en 1904” (Reed y Ruiz, 1998: 281).¹⁷ Para fines de 1915, contaba con una distribución envidiable en muchos lugares del país y del extranjero. Circulaba en Veracruz, Puebla, Guadalajara, Piedras Negras, Matamoros, Monterrey, San Luis Potosí, San Juan Bautista (Tabasco), Orizaba y Mérida. En el extranjero podía adquirirse en Brownsville, San Antonio, El Paso y Eagle Pass (Reed y Ruiz, 1998: 281).

El Demócrata se considera otro de los órganos del gobierno constitucionalista, por lo que su lema era, precisamente, “Diario Constitucionalista de la mañana” y, según los dichos del diputado Ramírez Villareal, también recibía apoyo del Primer Jefe, por lo menos en lo que se refiere al papel. El diario seguía circulando todavía en la década de los veinte (Aguilar, 1995: 132) y, así como se dice que *El Universal* recibió apoyo de la embajada norteamericana durante la Primera Guerra Mundial, se afirma que *El Demócrata* recibió dinero de Alemania (García-diego, 1995).

Para el periodo que interesa en este trabajo, *El Demócrata* tenía un precio de cinco centavos y constaba de ocho páginas, y los domingos de 10, con profusa publicidad, secciones definidas e información que provenía de los directores en varios estados, es decir, en los lugares donde circulaba. Se declara, como los otros, “periódico de la revolución”, aunque, sobre todo, es adicto al carrancismo. Lo demuestra al proponer la candidatura de Venustiano Carranza a la presidencia, antes que ningún otro, justificándose de este modo:

17 Otras fuentes refieren que se fundó en Veracruz y que circuló ahí desde el 2 de febrero hasta el 14 de agosto de 1915, antes de pasar a la ciudad de México. Véase Ruiz (1997: 54).

... porque le ha servido de vocero desde sus principios y le ha seguido, lo mismo en las horas de adversidad que en las de triunfo, se propone sostener, ahora que el magno movimiento popular tiende a cristalizar sus anhelos, la candidatura de Venustiano Carranza que acaba de ser lanzada por el Partido Liberal Constitucionalista para presidente constitucional en el próximo periodo de 1917 a 1919.¹⁸

Para no dejar lugar a dudas en cuanto a su cercanía con la facción ganadora, en enero de 1917 el periódico anuncia que ha adquirido una rotativa, la que pertenecía a *El Diario*, ya que hasta ese día el periódico se había impreso en la rotativa del gobierno.¹⁹ Como se dijo arriba, su director, Rafael Martínez, *Rip-Rip*, fue también diputado constituyente y presentó una iniciativa para reincorporar al artículo séptimo el jurado popular para periodistas que había estado en la Constitución de 1857.²⁰ Asimismo, estuvo encargado de la elaboración del propio órgano oficial del Congreso, el *Diario de los debates*.

EL ZANCUDO

En Querétaro se fundaron también dos órganos del Constituyente. *El Constituyente*, en diciembre de 1916, fue fundado y dirigido por Rafael Vega Sánchez, representante por el estado de Hidalgo, y redactado por Froylán C. Manjarrez, Félix F. Palavicini y otros, todos ellos miembros de la Legislatura (Reed y Ruiz, 1998: 283-284). Lamentablemente no encontré ningún ejemplar.

El Zancudo, el segundo de los periódicos del Constituyente, fue un semanario humorístico dirigido por los diputados Salvador R. Guzmán y Pedro Chapa, representantes de Puebla y de Nuevo León. Ambos perio-

18 *El Demócrata*, t. III, núm. 449, miércoles 1 de noviembre de 1916.

19 *Ibid.*, núm. 520, 12 de enero de 1917.

20 *Diario de los debates...*, *op. cit.*, t. I, pp. 561-564.

dicos fueron ilustrados por Salvador Pruneda.²¹ *El Zancudo* sólo se publicó a lo largo de un mes: inició su actividad el primero de enero de 1917 (año 1, época 1, núm. 1, 1 de enero de 1917) y desapareció el 1 de febrero del mismo año (año 1, época 1, núm. 4, 1 de febrero de 1917),²² cuando los trabajos del Constituyente estuvieron prácticamente concluidos.

Este simpático semanario, siguiendo la tradición de las publicaciones humorísticas de la época, es pícaro, provocador y picapleitos. Su lema dice: “Sale cuando se le hincha y no se les hincha cuando les pica. El director no se raja cuando lo busquen”. En el número 3, cambia su lema: “Si este mosco te pica, no hay remedio en la botica. Al director... encuéntrenlo”. Y el número 4 es llamado “cadáver”, por ser el último. Los primeros tres tenían un formato poco usual para la época, de 12 páginas que se doblaban, quedando como un folleto o tríptico, de alrededor de ocho centímetros de ancho y un cuarto de largo, mientras que el número “cadáver” tiene ya el formato normal en cuarto. Es hasta este número final cuando se informa que cuesta 30 centavos y que su director fue Pedro Chapa, mientras que los colaboradores fueron: “[Salvador] R. Guzmán, Alfonso Cravioto,²³ [Rafael] de los Ríos²⁴ y Marcelino Dávalos”.²⁵

El pequeño e impertinente *El Zancudo*, aunque declara no querer atacar a ningún grupo o persona, y se prometió consignar “solo los chispazos de ingenio y notas cómicas o picarescas, estrambóticas, cónicas o ridículas que se destaquen del maremágnum de ideas...”,²⁶ terminó tomando partido por la facción llamada “liberal” del Congreso, la más cercana a Carranza, haciendo burla de los “jacobinos” más cercanos a Obregón, en notas con títulos como éstos: “La última victoria del jacobinismo, apología de la ignorancia y consagración de la estulticia”,²⁷ “Cuadrilátero

21 Como vimos más arriba, era también ilustrador de *La Cucaracha*.

22 El número 2 apareció el 18 de enero y el número 3, el 25 de enero.

23 Diputado por Hidalgo.

24 Diputado por el Distrito Federal.

25 Diputado por Jalisco.

26 *El Zancudo*, núm. 1.

27 *Ibid.*, núm. 1, pp. 11-12.

jacobino”²⁸ o bien, burlándose de algunos diputados con poca instrucción, muchos de ellos militares, en columnas como: “Te parates, hablates y nada dijites”²⁹ o las “Nafarratadas”, que hacían burla del general Emiliano Nafarrate, diputado por Tamaulipas, y mostrando así sus preferencias hacia el grupo renovador.

Igualmente retrata la vida cotidiana de Querétaro en las semanas en que los diputados sesionaron en aquella ciudad, por lo que su lectura es muy amena y, al mismo tiempo, indispensable para conocer el lado humano de los trabajos del Constituyente. Haría falta un estudio específico para analizar los contenidos, tanto escritos como gráficos, y la figura misma del caricaturista Salvador Pruneda.

Una vez promulgada la Constitución, se publicaron otros diarios. *Excelsior* comenzó a circular en marzo de 1917, bajo la dirección de Rafael Alducín, y fue un competidor feroz de *El Universal*. Daba inicio una nueva etapa periodística.

LA PRENSA EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE

Para el periodo del que se ocupa este trabajo, no existía en los territorios ocupados por los constitucionalistas prensa opositora, y las versiones existentes sobre las discusiones en el Congreso Constituyente sólo contienen variantes menores. Como se dijera en *El Pueblo*, en 1915, en torno a la prensa mexicana: “Está constituida en su totalidad por órganos absolutamente adictos al régimen revolucionario, penetrados de sus ideales, que divulgan sus enseñanzas, sin que puedan señalarse, ni excepcionalmente, periódicos que defiendan intereses contrarios o diversos” (Reed y Ruiz, 1998: 282).

Aunque haya habido otros órganos favorables a Villa o a Zapata, se encontraban aislados en ciertos territorios y no hubieran tenido posibi-

28 *Ibid.*, núm. 4, p. 11.

29 *Ibid.*, núm. 4, p. 7.

lidad de cubrir directamente la discusión. Los únicos periodistas invitados fueron Jesús Gómez, corresponsal de *El Universal*, quien se retiró por enfermedad al final³⁰ y fue sustituido por Zenón Trejo a finales de enero; Castillos y Amesola de *El Pueblo*; Carlos Quiroz y Rafael Rentería de *El Demócrata*, quienes fueron auxiliados en los últimos días por Fortino Ibarra de Anda; Patricio Healy de *The World*, en Nueva York;³¹ Ernesto Hidalgo, llegado de Atlantic City como invitado de honor,³² y los fotógrafos Agustín V. Casasola, Pedro Mendoza y Rafael Sosa.³³

Asimismo, resulta relevante subrayar también que los allí reunidos no formaban necesariamente una unidad, sino que eran representantes de diversas facciones. Se ha hablado ya, más arriba, de los dos “bloques” principales: los liberales adictos a Carranza y los jacobinos, más cercanos a Obregón. Cabe mencionar que no hubo corresponsales de periódicos claramente obregonistas en las sesiones.

Los diputados, según las diferentes facciones, profesaron mayor o menor respeto por los diversos órganos de prensa carrancistas. El diputado Ramírez Villarreal, adicto al obregonismo, en el debate sobre el artículo séptimo, denostó la actuación de la prensa carrancista. Su larga participación resulta especialmente relevante para el tema que nos ocupa. Llamó a *El Universal* “el hijo de *El Imparcial*”, dirigido por “un científico de abolengo”. Continuó diciendo que era “un órgano criminal”: “... todos ustedes lo han visto, nunca dice la verdad, asienta puras falsedades de lo que se trata en el seno de esta asamblea”. Y critica el mero nombre, *El Universal*, que en realidad era claramente parcial.³⁴

El Demócrata no se salva de los ataques. El diputado se burla diciendo que está dirigido por “Rafael Reyes Spíndola (haciendo alusión

30 Otras fuentes dicen que fue atacado en el Congreso. Véase Ruiz (1997: 48).

31 Nótese el empeño de Carranza en hacer públicas sus políticas en órganos de prensa norteamericanos. Sobre el particular, consúltese Garcíadiego (1995).

32 Ruiz (1997: 48) afirma que Ernesto Hidalgo era el enviado de *El Pueblo* y que era el cronista parlamentario de la XXVI Legislatura. Lo curioso es que *El Demócrata*, según leímos, lo califique sólo como invitado de honor.

33 *El Demócrata*, núm. 489, lunes 11 de diciembre de 1916.

34 *Diario de los debates...*, op. cit., t. I, p. 586.

al director de *El Imparcial*, periódico porfirista), digo, por Rafael Martínez, *Rip-Rip*". Lo llama de "sólo de información..." y luego añade "... germanófila", pero afirmaba con rabia que no era un periódico "de doctrina". Declaraba después que era

un periódico incoloro, totalmente oficioso, que interpreta el criterio económico de la Secretaría de Hacienda, el criterio jurídico de la Secretaría de Justicia, el criterio administrativo de la Secretaría de Gobernación [...] pero que no nos dice absolutamente nada de doctrinas, nada que traiga a nuestra conciencia una orientación definida.³⁵

Párrafos más adelante, reconoce Ramírez Villarreal que este diario, comparado con *El Universal*, "es una lumbrera", ya que "*El Universal* es una cloaca a donde se van a vaciar todas las inmundicias del cientificismo muerto ayer", mientras *El Demócrata*, concede, "sintetiza el sentimiento de los revolucionarios convencidos, pero no aptos en las materias que tienen que resolver".³⁶ En términos contemporáneos, Ramírez Villarreal estaba acusando a *El Demócrata* de ser un periódico "boletínero", sin opinión propia y vendido al régimen. Es sorprendente, por otro lado, que estos insultos se hayan reproducido íntegramente en el *Diario de los debates*, que estaba a cargo del mismo *Rip-Rip*.

Siguiendo con su crítica demoledora, el diputado Ramírez Villarreal habla de *El Pueblo* todavía más acremente. Recuerda la frase aquella de que "de lo sublime a lo ridículo no hay más que un paso" y procede: "... de la sublimidad de *El Demócrata* al ridículo de *El Pueblo*, no hay más que un paso, pero muy difícil de franquear". Se refiere a su director Heriberto Barrón, como "... indigno no sólo de pertenecer [al Congreso], sino de pisar el suelo de los Estados Unidos Mexicanos".

35 *Ibid.*, pp. 586-587.

36 *Ibid.*, p. 587.

El diputado afirmaba que el periódico recibía papel por parte del gobierno, "... que la imprenta no es de él, que allí se van a estampar ideas que no le pertenecen..." Finalmente, acusa a Barrón de haber ofrecido su pluma al general Obregón para defenderlo de supuestos ataques de la prensa norteamericana, y decía conocer de primera mano la respuesta del general: "... que antes de que su pluma lo defendiera, preferiría que lo atacara, porque la pluma de un Heriberto Barrón, de un Félix F. Palavicini y de un José Natividad Macías manchan, mejor que defienden, a cualquier individuo".³⁷ Terminó hablando del recién nacido *El Gladiador*, refiriéndose a él como "el único periódico de doctrina que hay en la capital de la república, el único periódico que quizá no reciba papel ni reciba cualquier otra subvención del gobierno".³⁸

A partir de la intervención de Ramírez Villarreal, podemos interpretar que los periódicos que circulaban en la capital del país estaban todos vendidos al carrancismo y que sus directores eran más o menos incondicionales del Primer Jefe. Nótese también que el valor que se resalta aquí como importante es que un periódico fuera "de doctrina", es decir, que supiera guiar la opinión de los lectores y no sólo repitiera la información. Esta es una demanda que hoy vuelve a tomar importancia: la mera noticia compuesta de boletines oficiales que se hacen pasar como información "objetiva" o "imparcial", sin contraposición de fuentes y testimonios, va siendo cada vez más criticada por los propios lectores.

LOS CONTENIDOS

Las discusiones que se dieron en los periódicos estuvieron relacionadas con las facciones existentes en el Constituyente. Incluso, entre ellas, la favorecida fue la cercana a Carranza y no la obregonista. Esto sin duda tuvo su origen en que los directores de los periódicos más importantes

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Idem.*

formaban parte de esta facción: Félix Palavicini y Rafael Martínez, incluso Heriberto Barrón, el director de *El Pueblo*, quien se postuló como candidato a diputado por Guanajuato, pero sus credenciales fueron rechazadas por los electores.

Al no encontrar ejemplares de *El Pueblo* correspondientes al periodo de sesiones del Congreso, sólo hablaré de la información contenida en los diarios *El Demócrata* y *El Universal*. Ambos enviaron a sus corresponsales, que hicieron crónicas extensas sobre las sesiones del Congreso y las enviaron a través del telégrafo, para ser publicadas al día siguiente en los rotativos, excepto cuando las sesiones se prolongaban y los telegramas no llegaban a tiempo.³⁹

Más allá de las similitudes en el tratamiento de la información, encontré diferencias en el espacio dedicado a los debates. *El Universal*, contrariamente a lo que yo esperaba, contiene menos cantidad de información, y ésta se presenta en la primera plana, cuando se trata de un tema muy relevante y, de lo contrario, sólo hace ahí una llamada, publicando el texto completo en la tercera plana. Este es el espacio consagrado a la opinión. Ahí también encontramos los pocos editoriales destinados al Congreso Constituyente; la mayoría son los artículos de Palavicini ya publicados en *El Pueblo*, en 1914, mencionados arriba. Sólo en ocasiones excepcionales esta información ocupa otros espacios.

Lo contrario ocurre en *El Demócrata*, que diariamente informa en primera plana lo que ocurre en el Congreso y, además, publica largas discusiones y reflexiones de su director en torno a los conflictos que se han suscitado en el interior del órgano legislativo. Su tono es mucho más combativo, y también contiene más datos sobre la vida cotidiana en Querétaro: festividades, celebraciones diversas, días de campo y demás información.

El Congreso es fundamental, pero los diarios tienen que publicar información variada para un público amplio. Otras noticias compiten en importancia y, por lo tanto, por el espacio en primera plana: las conferen-

39 *El Demócrata*, núm. 474, 26 de noviembre de 1916.

cias en Nueva York de la Comisión Unida México-Americana, que iniciaron el 4 de diciembre de 1916, para resolver la crítica situación iniciada con el ataque villista a Columbus el 9 de marzo de ese año, y la Expedición Punitiva del general Pershing en territorio nacional como respuesta, cinco días más tarde. Finalmente, Pershing se retiró del suelo mexicano el 7 de febrero de 1917, sin haber atrapado a Villa. Por la importancia del tema, las noticias sobre el particular estaban siendo publicadas diariamente en ambos rotativos y con frecuencia eran la nota principal.

Otro tema de importancia para la prensa era la guerra europea. Aunque rara vez ocupó la primera plana, el tema era frecuentemente abordado desde diferentes ángulos, como nota informativa, pero también, incluso, como nota de "color"; por ejemplo, en la sección de moda: "Cómo viven las reinas y las emperatrices en la guerra".⁴⁰ Ya se mencionó más arriba la posición que tomaron los dos diarios respecto de la guerra europea, y el análisis de dichos contenidos merece estudios específicos, por lo que no abundaré más aquí sobre el particular.

El desarrollo del Congreso sí alteró en algunas ocasiones la composición habitual de los dos diarios. Como dije más arriba, *El Universal* es el que menos cambios realizó en sus contenidos, respetando las secciones predeterminadas. Los momentos que ocuparon mayor espacio en la prensa fueron el principio y el fin de las deliberaciones, así como la discusión de artículos clave. Un momento importante fue el 9 de diciembre, cuando se publicó el proyecto de reformas que entregó Carranza al Congreso (aunque la entrega fue el día primero). Dicho proyecto, en que se basarían las discusiones del Constituyente, ocupó tres páginas del diario (3, 6 y 7), aunque no la primera plana, donde sólo hay una llamada a la lectura en la página 3.⁴¹ Lo mismo ocurre en *El Demócrata*, que destina prácticamente el mismo espacio (pp. 3, 4 y 5) al proyecto.⁴²

40 *El Universal*, núm. 1, t. 1, domingo 1 de octubre de 1916, p. 4.

41 "El Proyecto de reformas del primer jefe", *El Universal*, núm. 70, sábado 9 de diciembre.

42 *El Demócrata*, núm. 487, sábado 9 de diciembre de 1916.

Algo parecido ocurre en la conclusión de las discusiones, cuando ambos diarios publicaron el texto completo de la Carta Magna, tal como fue aprobada por el Congreso, ocupando éste seis páginas del ejemplar del 4 de febrero de *El Universal*,⁴³ adelantándose así a su competidor, que sólo hasta el día siguiente publicaría el texto en cinco de sus páginas.⁴⁴

¿Qué otros temas relativos al Constituyente tuvieron mayor interés para los dos rotativos? El tema que ocupó más espacio en ambos periódicos fue la acreditación de los diputados; en particular, el escándalo que suscitó la puesta en duda de la credencial de Félix Palavicini. La facción de los radicales puso en duda que el director de *El Universal* ocupara el puesto de diputado al Constituyente, ya que en 1912-1913, durante el régimen de Huerta, éste no renunció a su cargo en la Cámara de Diputados, lo cual lo convertía en sospechoso.

Carranza mismo tuvo que enviar un telegrama urgente en su camino hacia Querétaro, informando que si Palavicini y otros (José N. Macías, Luis Manuel Rojas, y hasta Cravioto) no habían renunciado entonces, había sido por orden directa del Primer Jefe, a fin de sostener la oposición desde la cámara (Palavicini, 2014). Este asunto luego derivó en la formación de los “bloques” ya mencionados y en la sospecha de que los diputados del Distrito Federal querían controlar a los estados y, por el contrario, los diputados de fuera intentaban mantener la independencia.

La discusión partidista continuó a lo largo de las sesiones, convirtiéndose en el tema más importante, por encima de la discusión sustantiva de los contenidos de la Constitución, aunque algunos artículos sí merecieron la atención, a veces por varios días, de los periodistas. Los temas más discutidos fueron el nombre de México (República Mexicana o Estados Unidos Mexicanos), las relaciones entre la Iglesia y el Estado, tanto en la educación como en otros ámbitos de la vida pública, y las

43 *El Universal*, núm. 127, 4 de febrero de 1914.

44 *El Demócrata*, 5 de febrero de 1917, t. v, núms. 1 y 2, 6 de febrero de 1917.

garantías para los trabajadores, temas contenidos sobre todo en los artículos 1, 3 y 123, así como 24, 27 y 130.

En este trabajo me ocuparé sólo de la discusión del artículo 7 sobre la libertad de prensa. Este fue discutido junto con el artículo tercero, el 21 de noviembre. En esa sesión, se discutió la iniciativa de Rafael Martínez, director de *El Demócrata*, sobre la constitución de jurados populares para los delitos de imprenta. Todo ello iría contenido en los artículos 6 y 7 de la nueva Constitución.

Estos temas fueron tratados con más detenimiento por *El Demócrata*, como parte de la crónica del Congreso,⁴⁵ pero también antes de la discusión, en un editorial: “Cómo pensamos”,⁴⁶ así como en columnas de opinión firmadas por el propio director con su seudónimo *Rip-Rip*: “Por qué deben ser juzgados los periodistas por jurados populares”,⁴⁷ “En favor de los publicistas futuros”.⁴⁸ Curiosamente, *El Universal* se ocupa solamente de la crónica de la discusión misma los días 21 y 22 de diciembre de 1916.⁴⁹

Es importante señalar que la propuesta presentada por el mismo Carranza era en contra de mantener el jurado popular, pero el pleno del Congreso debía discutir la iniciativa de *Rip-Rip* que proponía regresar al texto de la Constitución de 1857, donde se contemplaba esa figura.

Los argumentos del periodista estaban fundamentados en su experiencia como preso durante el Porfiriato, en la cárcel de Belén, por haber atacado al gobierno y al presidente de la república. *Rip-Rip* estaba convencido de que los jueces comunes eran más propensos a ser comprados o amenazados por el poder, y por ello la pertinencia de un jurado popular para juzgar los delitos no sólo de imprenta, sino de palabra, en particular los referentes a la paz pública, tal como se había considerado en la Constitución de 1857. Este artículo había sido reformado en 1883,

45 *Ibid.*, núm. 499, 21 de diciembre, y núm. 500, 22 de diciembre de 1916.

46 *Ibid.*, núm. 493, 15 de diciembre de 1916.

47 *Ibid.*, núm. 496, 18 de diciembre de 1916.

48 *Ibid.*, núm. 498, 20 de diciembre de 1916.

49 *El Universal*, núm. 82, 21 de diciembre de 1916 y núm. 83, 22 de diciembre de 1916.

durante la presidencia de Manuel González, cuando, además de eliminar los jurados de imprenta, se estableció que la imprenta fuera objeto del delito y pudiera ser incautada.

Todas las facciones del Constituyente estuvieron de acuerdo en que se eliminara esta última modificación; incluso, Heriberto Jara pidió que se hiciera una adición: que no se pudiera encarcelar a los empleados de la imprenta ni a los voceadores, y narró su experiencia como director del periódico *El Voto* durante la presidencia de Huerta: 113 niños voceadores fueron encarcelados a causa de la cáustica publicación.⁵⁰

Si bien todos estuvieron de acuerdo en anular esta disposición, hubo un largo debate sobre la pertinencia de los jurados populares. Floylán Manjarrez, diputado por Puebla, arguyó que era inconcebible que los criminales más abyectos pudieran ser juzgados por jurados populares, según se asentaba en el artículo 20, mientras que los periodistas que atacaban al poder tendrían que caer justamente en manos de sus atacantes.⁵¹

Otros diputados, como José María Truchuelo, expresaron que establecer un jurado especial para la prensa sería darle a ésta un fuero, como en el caso de las fuerzas armadas, que tendrían que ser juzgadas por un jurado militar supuestamente más duro que uno civil. Si lo que se pretendía era justamente establecer una constitución más liberal, no podía permitirse la existencia de un jurado especial para la prensa. Iría en contra, dijo el diputado por Querétaro, de la propia ley, ya que en el artículo 13 quedaba asentado que “nadie podía ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero...”, a excepción de los militares.⁵² Establecer un jurado especial para los delitos de imprenta significaría también no tener confianza en que se establecieran con claridad, en la propia Constitución, las bases para un Poder Judicial autónomo del Ejecutivo.

50 *Diario de los debates...*, *op. cit.*, t. 1, p. 570.

51 *Ibid.*, pp. 568-569.

52 *Ibid.*, p. 565.

En consonancia con este último, Francisco Ramírez Villarreal, diputado por Colima, considerado del grupo de los “jacobinos”, partidarios de Obregón, afirmó que no procedía un jurado especial cuando los delitos de la prensa eran de orden común: difamación y calumnia, por ejemplo; incluso los delitos políticos estaban previstos en el derecho penal.⁵³ También hizo el largo e interesante análisis de la prensa de la capital que he consignado más arriba, así como una mención de algunos de los periódicos de los estados que lograban salvarse. Vale la pena reproducir su argumento:

Después de hacer este somero examen de la prensa nacional, ¿a qué consecuencia venimos? A que en la capital de la república no hay periódicos, a que en los estados sí los hay, pero en gran minoría [...] después de este examen de la prensa, ¿en qué concepto vamos a tener a los señores periodistas que quieren para ellos un privilegio sólo concedido a castas más antiguas, a castas de abolengo [...]? ¿Por qué les vamos a dar privilegios?⁵⁴

Arguyó que también los integrantes de los jurados populares, en última instancia, podrían ser comprados.⁵⁵ Finalmente, se determinó que se partiera en dos el artículo, votándose por separado la cuestión del jurado popular para los delitos de imprenta. Se llevó a cabo la votación, y la propuesta acerca del jurado popular resultó desechada (101 votos en contra y 61 a favor), mientras que el resto del artículo fue aprobado por unanimidad (160 votos).⁵⁶

Como manera de compensar esta decisión, aparentemente contraria a los intereses de los periodistas, el Congreso incluyó a principios de 1917 (2 de enero), como parte del artículo 20, que se ocupa del sistema de enjuiciamiento penal, una segunda parte a la fracción VI, que dice:

53 *Ibid.*, p. 586.

54 *Ibid.*, p. 588.

55 *Ibid.*, p. 589.

56 *Ibid.*, p. 593.

En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad interior o exterior de la nación, [ya que] el periodista, al atacar los actos de un funcionario público, se verá expuesto a ser acusado injustamente de los delitos de injuria, difamación o calumnia; al censurar las instituciones podrá señalarse arbitrariamente como incitador de sedición o rebelión. Bien conocido es que de estos medios se vale con frecuencia el poder público para sofocar la libertad de imprenta y, en tales casos, no puede ser garantía bastante para el escritor que lo juzgue un tribunal de derecho, porque un juez no podrá dejar de ser considerado siempre como parte integrante del poder público.⁵⁷

Este asunto sigue siendo actual y valdría la pena dedicarle una mayor reflexión.

Como se ha podido ver, los periódicos constituyen un espejo de los grupos y de las divisiones del carrancismo; nos permiten analizar los entretelones de la discusión en el Congreso y conocer a quienes serían los integrantes de la facción temporalmente ganadora; asimismo, nos muestran, a cien años de distancia, las razones políticas, las dimensiones y las acotaciones del Constituyente en su contexto histórico, así como el aspecto humano y la vida cotidiana de la época.

De manera particular, podemos ver aquí la cercanía extrema de los periodistas con la facción ganadora. Actualmente se ve con mayor claridad que los periodistas no deberían formar parte de los órganos legislativos, por más que no haya una prohibición expresa en ese punto. Vimos cómo, en el caso del Constituyente del 17 (y de la misma manera en el Constituyente del 56-57), muchos de los diputados eran periodistas e, incluso, directores de periódicos. En los órganos de prensa que ellos

57 *Ibid.*, t. II, p. 11. Esta fracción del artículo 20 permaneció intacta hasta el año 2000, cuando Ernesto Zedillo la cambió y quedó como sigue: “VI.- Solicitar las medidas que prevea la ley para su seguridad y auxilio”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de septiembre de 2000, p. 3.

dirigían, puede verse con claridad que se defienden las posiciones de sus directores y se denuestran las de los opositores.

En esta alianza prensa/poder, podemos ver también las características de ciertas prácticas que se consolidaron a través del tiempo. Carranza no fue –por lo menos en el nivel más evidente, y a partir de las fuentes a las que tuve acceso– un represor de periodistas opositores, como ocurrió durante los regímenes de Porfirio Díaz y de Victoriano Huerta, sino que forjó su relación con la prensa a través de dádivas en efectivo o en especie (papel), y apoyando casi incondicionalmente a ciertos periodistas líderes de opinión como Palavicini y Rafael Martínez, *Rip-Rip*, que supieron publicitar el proyecto carrancista, a pesar de las diferencias claras que tuvieron entre sí.

De la misma manera, supo allegarse a otros artistas e intelectuales que hicieran dar a conocer su proyecto a diversos tipos de público, como en el caso de *El Zancudo*, dirigido a un público más popular, y los órganos de prensa como *Revista de Revistas* o *El Economista* (que se empezó a publicar a mediados de 1917), dirigidos a segmentos de lectores más ilustrados o especializados.

Por otro lado, la discusión en torno a la libertad de expresión no está aún cerrada, como podemos ver en las últimas modificaciones a los artículos 6 y 7. El jurado popular para delitos de imprenta fue retirado de la fracción vi del artículo 7 en el año 2000. Tal vez aquellos periodistas del Constituyente de 1917 que abogaron a favor de esta figura no estaban tan equivocados después de todo y, aunque ha habido cambios sustanciales y conquistas en los derechos a la libertad de expresión y en el derecho a la información, algunas cosas no han cambiado tanto desde 1917, como lo prueban las recientes demandas judiciales en contra de Carmen Aristegui por informar sobre la *casa blanca* del presidente Enrique Peña Nieto. Según palabras de la periodista:

El juez no entiende nada del derecho a la información, de la opinión, ni de muchas otras cosas. Es lamentable, vergonzoso para el Poder Judicial, que

un juez emita una sentencia tan errática, tan lamentable en contra de la periodista, del derecho a la libertad de expresión y a la información. Actuó libremente en un contexto de limitaciones de su comprensión de estos temas o hay otras cosas de por medio, no lo sé... (Aristegui, 2017: 16-17).

Otro caso muy reciente es la demanda en contra del académico y periodista Sergio Aguayo, por la investigación que llevó a cabo en contra del exgobernador de Coahuila Humberto Moreira. Esta nueva demanda ocasionó, en febrero de 2017, que el juez decimoquinto de lo civil en la Ciudad de México determinara que se hiciera un examen psicológico del periodista, con un cuestionario presuntamente preparado por el propio Moreira, para probar que el periodista tiene una imagen negativa del exmandatario y que esa es la razón de las acusaciones que Aguayo ha hecho contra Moreira.⁵⁸

Estos dos ejemplos muy recientes parecieran dar la razón al viejo periodista *Rip-Rip*: los jueces pueden ser comprados o favorecer a los poderosos y evitar que los periodistas hagan públicos los asuntos que el poder desearía que permanecieran ocultos. Lo que no queda muy claro es si un Jurado Popular podría evitar estas vulneraciones a la libertad de expresión, porque el poder, finalmente, podría comprar a más de un juez. Hace falta más que una legislación apropiada para atajar estos ataques.

REFERENCIAS

AGUILAR PLATA, Blanca (1995). "1917-1934: los caudillos", *Las publicaciones periódicas en la historia de México*. Ciclo de conferencias coordinado por Aurora Cano Andaluz, México: UNAM, pp. 129-136.

58 Redacción, "Juez ordena una evaluación psicológica a Sergio Aguayo... con cuestionario preparado por Moreira", *Proceso*, 27 de febrero de 2017.

- ARENAS GUZMÁN, Diego (1967). *El periodismo en la Revolución mexicana (de 1908 a 1917)*. T. II. México: Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- ARISTEGUI, Carmen (2017). “Jueces pretenden incidir en lo que pensamos”, *Revista Zócalo*. 17 (203), enero, pp. 16-17.
- ÁVILA CANO, Arturo (2016). “Historia de una polémica por la libertad de imprenta”, *El Universal* (en el suplemento Confabulario). Consultado el 1 de junio de 2016, disponible en: <http://confabulario.eluniversal.com.mx/historia-de-una-polemica-por-la-libertad-de-imprenta/>.
- BOHMANN, Karin (1989). *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*. México: Conaculta/Alianza Editorial Mexicana.
- BÓRQUEZ, Djed (2015). *Crónica del Constituyente*. México: INEHRM/LXII Legislatura, Cámara de Diputados/SEP.
- CAMARILLO, María Teresa (1998). “La prensa revolucionaria durante la etapa constitucionalista”, Laura Navarrete Maya y Blanca Aguilar Plata (coords.), *La Prensa en México, 1810-1915*. México: Addison Wesley Longman.
- Diario de los debates del Congreso Constituyente. Reedición conmemorativa del 70 aniversario de la reunión del Congreso Constituyente, 1916-1917* (1987). Dos tomos, Querétaro: Gobierno Libre y Soberano del Estado de Querétaro.
- Diario Oficial de la Federación* (2000). México, 21 de septiembre.
- GARCADIENO, Javier (1995). “La prensa durante la Revolución mexicana”, *Las publicaciones periódicas en la historia de México*. Ciclo de conferencias coordinado por Aurora Cano Andaluz, México: UNAM, pp. 71-88.
- PALACIO MONTIEL, Celia del (2012). “Prensa, revolución y vida cotidiana. 1915, el año en que Veracruz fue capital”, Celia del Palacio (coord.), *Prensa, revolución y vida cotidiana en Veracruz. 1910-1915*. Xalapa: pp. 261-348.
- PALAVICINI, Félix F. ([1938] 2014). *Historia de la Constitución de 1917*. Ts. I y II, edición facsimilar, México: Instituto Nacional de Estudios sobre la Historia de las Revoluciones en México.
- RAMÍREZ HURTADO, Luciano (2010). *Imágenes del olvido, 1914-1994. Discurso visual, manipulación y conmemoraciones de la Convención Revolucionaria*.

- ria de Aguascalientes*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- RASHKIN, Elissa (2012). “El doctor Atl y La Vanguardia en Orizaba (1915)”, Celia del Palacio (coord.), *Prensa, revolución y vida cotidiana en Veracruz. 1910-1915*. Xalapa: uv, pp. 215-260.
- REDACCIÓN, “Juez ordena una evaluación psicológica a Sergio Aguayo... con cuestionario preparado por Moreira”, *Proceso*. 27 de febrero de 2017, consultada el 28 de febrero de 2017, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/475957/ordena-juez-evaluacion-psicologica-a-sergio-aguayo-cuestionario-preparado-moreira>.
- REED TORRES, Luis y María del Carmen Ruiz Castañeda (1998). *El periodismo en México: 500 años de historia*. México: Edamex.
- RUIZ MONDRAGÓN, Ariel (1997). “La prensa durante el congreso constituyente”, Margarita Bosque Lastra y Silvia González Marín (coords.), *La Constitución de hoy y su proyección hacia el siglo XXI. Catálogo de la exposición bibliohemerográfica y mesas de discusión*. México: UNAM, pp. 48-78.
- TAPIA ORTEGA, Francisco (1982). “Cara y cruz de un periodista mexicano”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 28 (109), julio-septiembre, pp. 123-134.
- ULLOA, Bertha (1988). “La lucha armada (1911-1920)”, *Historia general de México*. T. II, México: El Colegio de México, pp. 1073-1182.

LA VIGILANCIA DE EXTRANJEROS EN VERACRUZ EN EL CONTEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

FILIBERTA GÓMEZ CRUZ¹

LA PRESENCIA DE EXTRANJEROS EN NUESTRO PAÍS ES ANTIGUA, pero particularmente en el siglo XIX se promovió su llegada, aunque con poco éxito. No obstante, colonias italianas y francesas se establecieron en la entidad veracruzana, en Puebla y otros lugares. La legislación que se aplicó durante los años de la Revolución fue la misma que la del Porfiriato y databa de 1859, es decir, no se realizaron cambios en un largo periodo. Pero el contexto de la Gran Guerra o Primera Guerra Mundial y de la lucha revolucionaria alertó a las autoridades sobre la necesidad de tener más información de los extranjeros que arribaban a México, por lo que se diseñó un cuestionario que la autoridad debía cumplimentar de cada individuo que llegaba al puerto de Veracruz.

¿Cuál fue el marco legal que estableció la Constitución de 1917? En sus artículos 30 y 32 norma las cuestiones de la nacionalidad, y estipula en el artículo 30 que ésta se adquiere por nacimiento o por naturalización. El inciso *b*) establece que los extranjeros que hubiesen residido en el país cinco años consecutivos y tuvieran un modo honesto de vivir podrían obtener la carta de naturalización. Mientras que el artículo 32 instituye que los mexicanos tendrán preferencia sobre los extranjeros en igualdad de circunstancias en toda clase de concesiones: en los empleos, en los cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún extranjero podía servir en el ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

La situación interna del país era complicada, había enfrentamientos entre distintos bandos; Carranza encabezaba la fracción dominante y como primer jefe tuvo que sortear la invasión punitiva en la frontera norte de nuestro país, también encaró la doctrina Monroe al dejar en claro que México consideraba necesaria la autodeterminación de los pueblos y el respeto a la soberanía. La doctrina Carranza diseñada en 1918, en sus principales postulados establecía que:

... la igualdad, el mutuo respeto a las instituciones y a las leyes, y la firme y constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto, en los asuntos interiores de otros países [...] procurando al mismo tiempo obtener [...] un tratamiento igual al que otorga, esto es, que se considere Nación Soberana [...] que sean respetadas sus leyes y sus instituciones y que no se intervenga en ninguna forma en sus asuntos interiores.²

La velocidad e intensidad con que se producían los acontecimientos en que se encontraba involucrado el líder veracruzano, general Cándido Aguilar, representante ante el Congreso Constituyente reunido en Querétaro,³ parecían rebasar sus posibilidades de actuación. Durante las discusiones en el Congreso, y en los momentos en que se producía el *affaire* Zimmermann, Aguilar estaba ya profundamente inmerso en la campaña electoral de la próxima gubernatura del estado, y se dedicaba a armar una amplia red política en el interior de Veracruz que le permitiera no sólo vencer en las elecciones, sino cimentar un nuevo equilibrio político sobre bases de apoyo capaces de reestructurar su hegemonía en Veracruz (Corzo, González y Skerritt, 2007: 267-268).⁴

2 Luis Rubén González Tapia, *Política Exterior Mexicana: Doctrina Carranza; Acuerdos de Bucareli, México Diplomático*.

3 Cándido Aguilar fue gobernador de Veracruz de 1914 a 1920.

4 El telegrama Zimmermann advertía de las intenciones de Alemania de convencer a México de luchar en contra de Estados Unidos, y a cambio prometía su apoyo para la recuperación de los territorios de Texas y Nuevo México. El telegrama fue descifrado por la inteligencia británica y dado a conocer públicamente.

El caso Zimmermann fue una prueba de la firmeza de Carranza, quien mantuvo la neutralidad ante la doctrina Monroe y ante los países en guerra.

Al parecer, durante diciembre de 1916 y enero de 1917, Cándido Aguilar se desplazó varias veces de México a Querétaro y aun cuando su suplente, el futuro cronista, Gracidas, ocupaba la titularidad, Aguilar se dio tiempo para participar muy de cerca en los debates y en las resoluciones que originaron la Constitución.

Son años en que los villistas y zapatistas amplían su participación. La economía está en situación crítica, la Primera Guerra Mundial y sus secuelas requieren de dar respuesta a las demandas del pueblo, aunque fuera en decretos. Estados Unidos sale fortalecido por la guerra y sus ciudadanos pueden invertir en otros territorios, entre ellos México, especialmente en la extracción de petróleo.

La rectoría del Estado en la vida laboral y económica se fue construyendo con Cándido Aguilar a la cabeza. Para la administración de los negocios estatales se formaron los departamentos de fomento, hacienda y gobernación.

Mil novecientos diecisiete fue un año de gran agitación en Veracruz, prácticamente en todo el territorio estatal existían el bandolerismo y la escasez de maíz, y el naciente estado emitía decretos y circulares con miras a pacificar las regiones. Desde Córdoba, la capital veracruzana, el 3 de julio les fue solicitado a los presidentes municipales un reporte sobre la situación en que se encontraba la paz en sus municipios, al tiempo que debían señalar los motivos de su alteración si es que la había. También se les aconsejaba mantener la armonía entre el mando civil y el militar para lograr la tranquilidad y el bienestar de todos los vecinos.⁵

Sobre el alza de los artículos de primera necesidad como el maíz, la escasez prolongada de esta gramínea agudizaba la carestía de la vida y de ese producto en particular, y para evitar subir los precios por el aca-

5 Circular número 6, Córdoba, 3 de julio de 1917 (Blázquez y Corzo, 1997: 509).

paramiento y por la demanda, se ordenó a los presidentes municipales tomar medidas para asegurar el abasto en sus jurisdicciones y conservar en sus territorios la producción maicera. Para garantizar la cantidad necesaria de cereales y que ésta se dedicase al consumo local, se constituyeron juntas con los agricultores y comerciantes en cereales que fijaron la cantidad de maíz necesaria para satisfacer los requerimientos de la población de cada municipalidad, y el ayuntamiento quedó habilitado para expropiar aquella producción de maíz que se pensara remitir fuera del municipio. O también la junta lo vendería y el sobrante lo podrían comercializar los agricultores y los comerciantes. Se concedió acción popular para denunciar el incumplimiento de la circular dictada en Córdoba, el 2 de febrero de 1918.⁶

En marzo de 1917, el Estado se descubre incompetente para supervisar la magnitud de los negocios petroleros que requieren ser revisados por el departamento de hacienda con la finalidad de realizar el cobro de los impuestos, y para vigilar que se aplique la nueva legislación obrera. Lo primero que se plantea es la creación de un cuerpo de inspectores y de ingenieros preferentemente, que verifiquen en el campo las instalaciones y la situación de los trabajadores y, en segundo lugar, el aumento de los salarios correspondientes a dicho personal.⁷

Hay una clara intención de fortalecer al naciente Estado y para ello es necesario deshacerse de los huertistas incrustados mediante las elecciones en los ayuntamientos,⁸ así como solucionar problemas urgentes como el desabasto de maíz y de carne, y dictar medidas de recaudación, lo cual hacen con relativa sensibilidad social; por ejemplo, la producción de panela no se limita y se establece el pago de contribuciones al azúcar. Para lograr la paz es requisito proveer de alimentos y de buenas leyes al pueblo.⁹

6 Circular número 41, Córdoba, 2 de febrero de 1918 (Blázquez y Corzo, 1997: 858).

7 Decreto número 20, 1 de marzo de 1917 (Blázquez y Corzo, 1997: 103).

8 Decreto número 33, 15 de septiembre de 1916 (Blázquez y Corzo, 1997: 212).

9 “Que desde el día primero de mes dejaron de ingresar en las arcas de los municipios los productos de abasto de carne, mercados y patente sobre artículos de primera

Fue tarea del Estado revolucionario la emisión de normas, leyes y decretos para regular las relaciones sociales; así mismo, tomó medidas contra la carestía y delimitó la jurisdicción de las juntas de administración civil y de los asuntos que competían a ellas y al ejecutivo estatal. Por ejemplo, el decreto número 18 estableció que las juntas de administración civil no podrían aumentar los censos sobre capitales impuestos y terrenos adjudicados ni decretar contribuciones por la introducción o la extracción de mercancías de un municipio a otro.¹⁰

Otro punto importante es el relativo a la disposición de que los extranjeros no pudieran adquirir bienes inmuebles ubicados en el territorio de la república si pertenecían a los mexicanos; la prohibición se aplicaría aun si los bienes inmuebles eran de remate, por lo que los notarios debían cerciorarse de la nacionalidad de los contratantes, y los jueces no aprobarían la adjudicación hecha en remate de comprobarse que eran extranjeros; las disposiciones se aplicarían a nivel nacional, aunque no estaban prohibidas las ventas y las enajenaciones de bienes inmuebles cuando el enajenante era extranjero y el adquirente mexicano.¹¹

Las circunstancias de la Gran Guerra en Europa y nuestra cercanía con Estados Unidos hacían complejas las relaciones con los extranjeros, por lo que fue necesario establecer medidas políticas para vigilar la seguridad interna. La comandancia de policía del puerto de Veracruz, sitio receptor del mayor número de viajeros, era la encargada de vigilar a los recién llegados e integrar expedientes para cada inmigrante. La información que se necesitaba recabar sobre los extranjeros era saber su filiación política, de dónde provenían, notificar hacia dónde se dirigían,

necesidad. Artículo 1: que los empleados municipales perciben remuneraciones que por lo exiguas no están en proporción con la carestía de la vida. Se autoriza a las juntas de administración civil del Estado, aumenten proporcional y equitativamente las contribuciones que ingresan a las respectivas tesorerías municipales”, Decreto número 18, ciudad de Veracruz, 10 de febrero de 1916 (Blázquez y Corzo, 1997: 95).

10 Decreto número 18, ciudad de Veracruz, 10 de febrero de 1916 (Blázquez y Corzo, 1997: 95).

11 Circular número 8, ciudad de Veracruz, 7 de marzo de 1916 (Blázquez y Corzo, 1997: 113).

cuál era su ocupación y si viajaban acompañados o no. En los expedientes consultados en el fondo Gobernación del Archivo General del Estado de Veracruz, no existe ninguna evidencia de que personas peligrosas para la estabilidad política nacional hubiesen ingresado al país por los puertos de Veracruz, Tuxpan o Progreso en el periodo mencionado.

A los individuos que iban a ocupar un cargo en representación de sus países en nuestro territorio como cónsules o vicecónsules, se les formaba un expediente mucho más extenso con una serie de preguntas y recuperación de información que demostrara la pertinencia de sus funciones en las ciudades o en los puertos designados. Como ejemplos tenemos los casos de cuando se les formaron expedientes al vicecónsul de Gran Bretaña en Tuxpan, Robert Weekins Greer, el 6 de diciembre de 1904, y el 26 de septiembre de 1905 al señor Juan Desoche como agente consular de Francia con jurisdicción en los cantones de Misantla y Jalacingo, en sustitución por fallecimiento del señor Naude.

El 21 de mayo de 1909 fue nombrado George Gomez agente consular de Francia en Tuxpan, y solicitó la Secretaría del Estado la información relativa para establecer la conveniencia de su desempeño. Se pidió al jefe político de Tuxpan que remitiera un informe reservado a la mayor brevedad posible, a fin de determinar si procedía la autorización correspondiente para que el interesado pudiera ejercer las funciones de agente consular en ese puerto.¹²

El 23 de junio del mismo año, 1909, el ministro de Italia en México nombró a Joaquín Llobet agente consular de Italia en Puerto México, y las autoridades mexicanas, a través de la Secretaría de Estado, piden el informe para proceder a dar el beneplácito de tal nombramiento.¹³

La jefatura política del cantón de Minatitlán aplicó las cuestiones al candidato a cónsul y las preguntas fueron: 1. ¿Cómo son su carácter y sus cualidades personales? 2. ¿De qué gobierno es súbdito? 3. ¿Cuál es su ocu-

12 AGEV, Gobernación, f. 325, 21 de mayo de 1909.

13 *Ibid.*, f. 326.

pación? 4. ¿Posee bienes; de qué clase, cuáles son y a cuánto asciende su valor en efectivo o aproximado? 5. ¿Es casado; su esposa es mexicana; tiene hijos, cuántos son, pasan por mexicanos o por extranjeros? 6. ¿Es socio de alguna casa de comercio; a qué nacionalidad pertenecen sus consocios y cuántos son? 7. ¿Alguna vez han reclamado contra México por daños recibidos, tal reclamación ha sido hecha de buena fe y sin exageración? 8. ¿A tomado parte en las cuestiones políticas del país y de qué modo? 9. ¿Las autoridades residentes –en Puerto México, en este caso– tienen algún motivo de queja en su contra? 10. ¿Ha ejercido algún cargo público en México?¹⁴

La noticia que contiene el informe reservado sobre las circunstancias que concurren en el señor don Joaquín Llobet, nombrado agente consular de Italia en Puerto México, dice:

Es de buen carácter y cualidades, es súbdito del gobierno español, comerciante y encargado de la Agencia del Banco Mercantil de Veracruz. Poseerá unos quince mil pesos que maneja en el comercio a que se dedica. Es casado, su esposa es de nacionalidad italiana, tiene una hija que pasa por mexicana. Es socio gerente de la casa de comercio que gira bajo la razón social de Joaquín Llobet y Cía. S. en C., es su comanditario el señor Bartolomé Estades de nacionalidad española. Nunca ha reclamado nada contra México. No ha tomado parte en ninguna cuestión política del país. No tienen ningún motivo de queja las autoridades políticas de Puerto México. No ha ejercido ningún cargo público en México.¹⁵

Firma el jefe político de Minatitlán, Manuel Demetrio Santibáñez, el 3 de julio de mil novecientos nueve.

El presidente de la república concedió el execúatur de estilo al señor Humbert W. Wilson para que, sujetándose a la ley de 26 de noviem-

14 *Ibid.*, f. 325.

15 *Ibid.*, f. 326.

bre de 1859, pueda ejercer las funciones de cónsul de la Gran Bretaña en Tampico con jurisdicción en los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y San Luis Potosí, y en los cantones de Ozuluama y Tantoyuca del estado de Veracruz; la autorización fue emitida en Tantoyuca, el 24 junio de 1909 y firma el jefe político Efrén Reyna.¹⁶

El 26 de octubre de 1912, se concede el execuátur al señor André Auguste Bernard Brouzet para que ejerza las funciones de vicedcónsul de Francia en Veracruz con jurisdicción en los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco y Veracruz, excepto en el distrito de Orizaba, y en los territorios de Yucatán y de Quintana Roo.

El jefe político del cantón de Veracruz elaboró un informe sobre el cónsul alemán en el puerto, mismo que remitió a la Secretaría de Gobierno del Estado reportando los datos de la personalidad del señor Cornelio B. Gertz:

... quien resultó ser instruido, de buena educación, trato afable aunque un poco violento de genio, de Alemania, dedicado al comercio, sí poseía efectivo, tenía parte del capital de la casa de la que es jefe, que asciende a 80 mil pesos, casado, tiene un hijo menor de edad, es socio de la firma Sommer Hermann y Cía. Sucesores, sus socios son también alemanes, y por la extensión de los negocios en varias plazas del país y en Hamburgo no se puede precisar el número de estos. No se tienen informes de que alguna vez haya reclamado por daños de México en su contra, tampoco se sabe que haya tomado parte en cuestiones políticas ni se tienen quejas de autoridades mexicanas en su contra.¹⁷

El informe data del 28 de junio de mil novecientos nueve.

La Secretaría de Gobierno del Estado era la oficina encargada de recibir los informes reservados sobre los posibles representantes de los go-

16 *Ibid.*, f. 327.

17 AGEV, Correspondencia, f. 18.

biernos amigos en el estado de Veracruz, como el caso de Alphonse Roussel, nombrado agente consular de Francia en Jicaltepec y San Rafael.¹⁸ Enrique Zomoza y Tenreiro, el 26 de febrero de 1912, obtuvo el ejecutur de estilo para desempeñarse como cónsul del reino de España en Veracruz, con jurisdicción en dicho estado, excepto en los cantones de Xalapa y Minatitlán e indirecto en los estados de Tamaulipas, Campeche, Tabasco, Yucatán, Chiapas, Oaxaca y en el territorio de Quintana Roo.

Los informes reservados sobre Arthur C. Payne, agente consular de Estados Unidos en Tuxpan, acerca de su ocupación, estado civil y desempeño político, se remitieron el 7 de agosto de mil novecientos doce.

El 27 de mayo de 1917, Juvencio Arreola, cónsul general constitucionalista, giró en Barcelona un comunicado dirigido a Heriberto Jara, gobernador y comandante militar de Veracruz, donde le advertía que el súbdito español Federico Loguet Viladecano embarcó en ese puerto en el vapor español *Manuel Calvo* portando documentos felicistas,¹⁹ que le entregaron sus partidarios residentes en esa ciudad. Y le previene que era posible que proporcionara esos documentos a los felicistas residentes en La Habana; sugería que a su llegada a Veracruz fuera vigilado estrechamente por la policía mexicana.

En respuesta al oficio girado por el departamento consular el 18 de octubre de 1916, en el que se recibió un pasaporte expedido por el consulado de México en San Antonio Texas en el mes de septiembre a favor del señor Gallagher, quien se dirige al puerto de Tuxpan, se manifiesta que ya se habían librado las órdenes necesarias para vigilar a la persona mencionada hasta cerciorarse del motivo de su viaje al país y de su filiación política. Firma el gobernador del estado, teniente coronel, Heriberto Jara.

18 *Ibid.*, f. 333, 17 de enero de 1911.

19 Felicismo: movimiento político de Félix Díaz, pariente de Porfirio Díaz, que pretendía el control del país. Regresó a México en 1916 a luchar contra Venustiano Carranza. Se dirigió a Veracruz donde había numerosas bandas de rebeldes anticarrancistas, pero carecían de un caudillo estatal; encontró también levantados en armas a varios compañeros suyos como Gaudencio de la Llave e Higinio Aguilar. Fue así como Félix Díaz encabezó a un poderoso movimiento contrarrevolucionario de 1917 a 1920. Sus objetivos políticos estaban delineados en el Plan de Tierra Colorada.

En este contexto, las familias que llegaban a Veracruz en los años de la Revolución fueron escasas. También el trasiego de mujeres fue mucho menor. En general, venían hombres solteros que viajaban por asuntos de comercio o para buscar empleo en nuestro país. De una muestra de 206 viajeros que arribaron al puerto de Veracruz entre junio de 1916 y octubre de 1917, se observa que fueron 175 hombres, 31 mujeres, 12 niños, 11 familias. Con respecto a la nacionalidad fueron 39 españoles, 11 sirio-otomanos, 3 estadounidenses, 1 griego y 1 alemán. En relación con el oficio que declararon fueron 39 comerciantes, 4 agentes viajeros, 4 jornaleros, 4 vendedores ambulantes, 2 dependientes de comercio, 2 marineros y 1 individuo de cada una de las siguientes ocupaciones: oficinista, sirvienta, periodista, pescador, fogonero, empleado, prostituta, linotipista, sastre y un comisionado del gobierno de Estados Unidos; en cuanto al destino al que se dirigían 71 iban al puerto de Veracruz, 3 a Orizaba, 2 a Córdoba, 1 a Tuxpan, 1 a Puerto México, 1 a Progreso y 1 a San Andrés Tuxtla.

¿De qué naciones procedían los extranjeros que llegaron a México en el periodo en que se redactó y se firmó la Constitución de 1917? La mayoría venía de Nueva York, Nueva Orleans, Los Ángeles, La Habana, Guatemala y de España, de este país específicamente de Guipúzcoa, Santander, Cangas Onís, Ribadesella y Oviedo.

Es de notar que algunos extranjeros realizaron viajes durante los años de 1916 y mil novecientos diecisiete.

Los reportes sobre los viajeros extranjeros y mexicanos durante el proceso de redacción de la Constitución de 1917 no reflejan injerencia directa de otros gobiernos en la vida interna nacional, no obstante, se tomaron precauciones para evitarla mediante la vigilancia estrecha a los recién llegados a los muelles de Veracruz.

Hablemos un poco más de los extranjeros que entraron a Veracruz entre 1916 y 1917. Separando a los mexicanos, que procedentes de Nueva York y España también eran vigilados, los españoles era el sector más numeroso, seguido por los sirio-otomanos, italianos, americanos, griegos y alemanes.

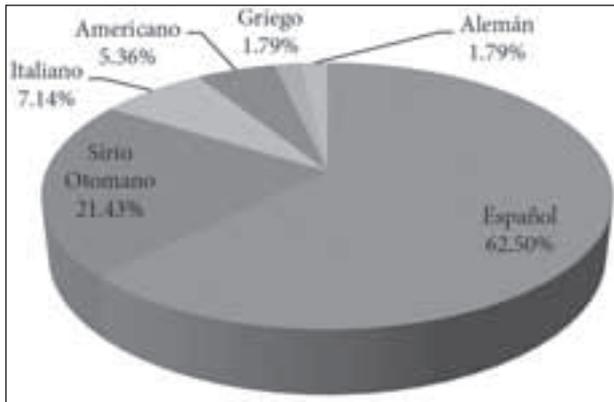
Relación de viajeros con destino a los puertos de Veracruz y Tuxpan

NOMBRE	NACIONALIDAD	EDAD	PROCEDENCIA	Ocupación	FECHA	AÑO	SE DIRIGE A
F. N. Gallagher	Americano	23 años	San Antonio, Texas	Oficinista	9 de septiembre	1916	Tuxpan
César González González	Español	19 años	Piloña	Comerciante	8 de agosto	1917	Veracruz
W. Trabulse	Sirio	35 años	Nueva York	Comerciante	16 de agosto	1917	Veracruz
Robert Grismshaw	Americano	67 años	Nueva York	Comisionado del gobierno de Estados Unidos	20 de agosto	1917	Veracruz
León Capon	Griego	22 años	Nueva York	Comerciante	21 de agosto	1917	Veracruz
Balsano Battista	Italiano	46 años	Nueva York	Pescador	29 de agosto	1917	Veracruz
Lazare Levy	Otomano	22 años	Nueva York	Vendedor ambulante	30 de agosto	1917	Veracruz
Antonio Romano	Italiano	59 años	Nueva York	Comerciante	4 de septiembre	1917	Veracruz
Antonio Samora	Sirio	31 años	Nueva York	Comerciante	7 de septiembre	1917	Veracruz
Víctor Sourroogion	Otomano	22 años	Nueva York	Comerciante	22 de agosto	1917	Veracruz
Isaac Levy	Otomano	22 años	Nueva York	Comerciante	22 de agosto	1917	Veracruz
Eusebio García	Español	39 años	Nueva York	Comerciante	25 de agosto	1917	Veracruz
Jacobo Levy	Otomano	26 años	Nueva York	Vendedor ambulante	25 de agosto	1917	Veracruz
Salomón Azez	Otomano	29 años	Nueva York	Vendedor ambulante	27 de agosto	1917	Veracruz
Emilio Mestre y Antunez	Español	40 años	Nueva York	Comerciante	27 de agosto	1917	Veracruz
Juan Pena Anido	Español	21 años	Nueva York	Empleado	28 de agosto	1917	Veracruz

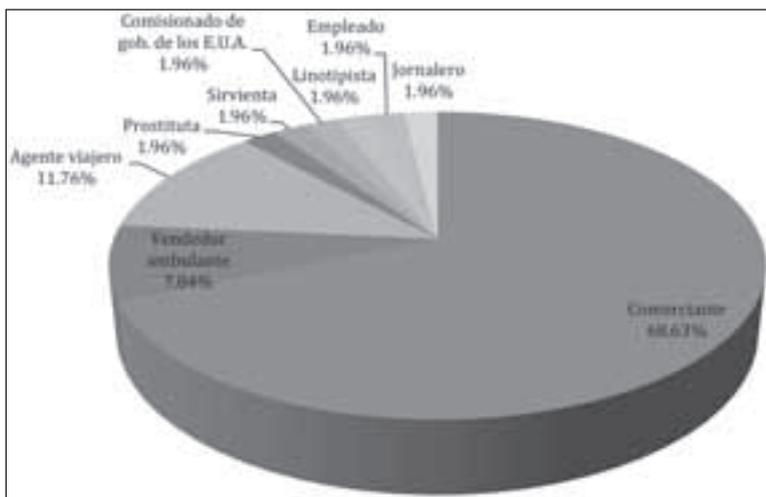
En cuanto a la ocupación, la gran mayoría declaró dedicarse al comercio o a actividades como la de agente viajero, vendedor ambulante y dependiente comercial.

Respecto a su destino, informaban que era el puerto de Veracruz, aunque en los reportes levantados por la policía de la ciudad se apuntaba que permanecían algunos días ahí y después se internaban en el país; otros lo hacían tan rápidamente que cuando las autoridades deseaban tomar nota de su destino, ya no se encontraban rastros de su permanencia en el puerto.

La vigilancia fue una práctica común en el Porfiriato y durante los años de la Revolución. Al defender la soberanía y garantizar los bienes y los derechos de los mexicanos, se protegía también el ingreso al país primero de los nacionales y después de los extranjeros. Cabe recordar la presencia de las compañías extranjeras en el estado de Veracruz que poseían diversos bienes tales como campos petroleros, haciendas, ranchos, maquinaria y vías férreas y, en contraste, los propietarios extranjeros de esos bienes pretendían pagar menos impuestos a cambio de la gran riqueza que obtenían. Por este hecho, es comprensible que en la Constitución de 1917 se incluyera en el artículo 32 la preferencia al derecho de los mexicanos al empleo.



FUENTE: Cartas de seguridad, Gobernación, Archivo General del Estado de Veracruz.



FUENTE: Elaboración propia a partir de información de la sección Correspondencia, fondo Gobernación, Archivo General del Estado de Veracruz.

Informes obtenidos por la Oficina de las Comisiones de Seguridad de este puerto sobre las personas que abajo se anotan, muestran quiénes eran las personas que desembarcaron en dicho puerto amparados con pasaportes expedidos por el cónsul de México en La Habana, Cuba:

1. Pasaporte 598: expedido a favor de Ricardo Pérez Fernández. Radica en Orizaba. Se ignora su filiación política.
2. Pasaporte 601: expedido a favor de José Tobías Collado. Se ignora su paradero.
3. Pasaporte 608: expedido a favor de Juan Secins. Se ignora su paradero.
4. Pasaporte 609: expedido a favor de Andrés Modrego García. Se ignora su paradero.
5. Pasaporte 610: expedido a favor de Aurelio García R. Se ignora su paradero.

6. Pasaporte 611: expedido a favor de Benigno González Brena. Se ignora paradero.
7. Pasaporte 616: expedido a favor de Fernando Pando y Villar. Radica en este puerto y no es político.
8. Pasaporte 645: expedido a favor de Arturo García Fernández. Salió rumbo a Santa Lucrecia. Se ignora su filiación política.
9. Pasaporte 646: expedido a favor de Teresa Pla Gómez. Vive en Alvarado.
10. Pasaporte 647: expedido a favor de Francisca Gómez Maciá. Se encuentra en Huatusco y no se conoce su filiación política.
11. Pasaporte 648: expedido a favor de Laureano C. Basanueva. Vive en este puerto y no es político.
12. Pasaporte 653: expedido a favor de Domingo García Mayor. Radica en Puebla.
13. Pasaporte 654: expedido a favor de Juan Cerda Cusso. Radica en este puerto y es comerciante.
14. Pasaporte 655: expedido a favor de Juan José Yañez y familia. Salieron rumbo a México y se ignora su filiación política.
15. Pasaporte 656: expedido a favor de Eusebio García. Vive en este puerto pacíficamente.
16. Pasaporte 657: expedido a favor de Max Kreisle. Salió rumbo a la capital, ignorándose el objeto de su viaje.
17. Pasaporte 658: expedido a favor de Juan Antonio Barbosa. Se encuentra en este puerto y es comerciante; no se le conoce ninguna filiación política.
18. Pasaporte 659: expedido a favor de José Trujillo Rodríguez y familia. Se encuentran en este puerto y no se les conoce filiación política.
19. Pasaporte 663: expedido a favor de Zeferino Herbelo Rodríguez. Salieron rumbo a la capital de la república.
20. Pasaporte 670: expedido a favor de Aquilino Ruiz López. Se encuentra en Orizaba; no se conocen sus antecedentes políticos.

21. Pasaporte 677: expedido a favor de Matilde Álvarez y dos hijos. Salió para Orizaba.
22. Pasaporte 698: expedido a favor de Ramón Manade Gerona. Radica en este puerto hospedado en el hotel Buenavista y no se le conoce filiación política.
23. Pasaporte 702: expedido a favor de Nicanor Villalta S. Salió para México.
24. Pasaporte 703: expedido a favor de Joaquín Villalta Cordena. Salió para México.
25. Pasaporte 723: expedido a favor de Santiago Bartolomé. Se fue nuevamente a La Habana en el vapor español *Antonio López*.

Y se cierra la información aclarando que los números del listado anterior que faltan, eran casos pendientes de investigar y quedaban en esas oficinas en virtud de que aún no se recababan los informes relativos.²⁰

En estos casos no se aclara cuál es la nacionalidad, pero sí se observa si tienen una inclinación política contraria al gobierno mexicano. Los informes son diversos, ya que existe un conjunto de pasaportes emitidos en determinados países de los cuales se tomó nota en la oficina de gobernación de Veracruz, los más frecuentes eran de España, Nueva York y Cuba. Otro segmento se refiere a las cartas de seguridad extendidas en su mayoría a extranjeros, aunque también se proporcionaron a mexicanos.

Las fuentes expresan de manera complementaria la presencia de extranjeros en Veracruz y su probable filiación política. Los documentos del fondo Gobernación son cartas de seguridad o pasaportes, reportes policíacos y notas de los viajeros nacionales y extranjeros de los años 1916 y 1917. En síntesis, el flujo de viajeros a México no se detuvo a pesar del proceso revolucionario y tampoco cuando la Constitución de 1917 se redactó.

20 Constitución y Reformas. H. Veracruz, 22 de agosto de 1916. El Inspector General de Policía. Carlos Palacios. Rúbrica. AGEV, Gobernación, Correspondencia.

REFERENCIAS

AGEV, Archivo General del Estado de Veracruz.

BLÁZQUEZ DOMÍNGUEZ, Carmen y Ricardo Corzo Ramírez (coords.) (1997).
Colección de leyes y decretos 1824-1919. xv (1-2), Xalapa: uv.

CORZO RAMÍREZ, Ricardo, José González Sierra y David Skerritt Garret (2007).
...Nunca un desleal: Cándido Aguilar, 1889-1960. Xalapa: Gobierno del
Estado de Veracruz.

GONZÁLEZ TAPIA, Luis Rubén. *Política Exterior Mexicana: Doctrina Carranza;
Acuerdos de Bucareli, México Diplomático*, disponible en: [http://www.
mexicodiplomatico.org//aportadiplom/luis_ruben_gonzalez_tapia.pdf](http://www.mexicodiplomatico.org//aportadiplom/luis_ruben_gonzalez_tapia.pdf),
consultado el 15 de enero de 2017.

IV. LA EDUCACIÓN Y LA HISTORIA DE LA CONSTITUCIÓN

EL ARTÍCULO TERCERO CONSTITUCIONAL. NOTAS ANALÍTICAS, UN SIGLO DE VICISITUDES IDEOLÓGICAS Y FRONTERAS POLÍTICAS

ROSA NIDIA BUENFIL BURGOS¹

INTRODUCCIÓN

REVISITAR TRAYECTORIAS DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA involucra la consideración de su historicidad. Ésta inevitablemente recurre tanto a discontinuidades y cambios como a continuidades de una normatividad legitimada. Por ello el análisis de las reformas es un espacio rico para reconocer tramos de este trayecto.

La confección de las reformas de carácter nacional (que además inscribe en su conformación elementos de escalas más amplias como las internacionales) constituye un plano a ser considerado; el otro plano es el de su puesta en acto (implementación) en los diversos contextos específicos del sistema educativo nacional, que incluyen desde las correlaciones de fuerza entre los protagonistas involucrados (e. g. partidos políticos, SEP y sindicato), al interior de cada uno de ellos, hasta la microfísica del aula que resulta condicionada por el plano anterior.

En este sentido es posible leer-interpretar la infinidad de intervenciones de diverso orden protagonizadas por actores variados: comunicados político-sindicales, paneles político-académicos, debates en torno a las modificaciones de la Constitución en sí, y de las implicaciones sociales, educativas y gremiales que ha suscitado la reforma educativa constitucional (e. g. la de 1934 y la de 2013), en su contexto actual y en el

1 Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

marco de la trayectoria de los 100 años que cumplió la Constitución mexicana .

El argumento principal de este escrito alude a las fronteras políticas de cada contexto y a las tensiones inherentes a cualquier reforma nacional. En el primer caso, se trazan fronteras políticas entre fuerzas (partidos, sectores, sindicatos, etc.) que pugnan por definir la orientación y el curso ideológico y estratégico de un ámbito social en un momento dado (sexenio, periodo, administración, etc.), algunas se articulan, otras antagonizan y tales procesos tienen duraciones y efectos variables. En el segundo caso, me refiero a las tensiones entre el universalismo inevitable en el plano del diseño de una reforma nacional y el particularismo concerniente a su puesta en acto, relativa a contextos específicos. Tales tensiones están presentes en cualquier reforma y, en especial, por la posición que ocupa al tratarse de un discurso normativo a nivel constitucional y por el papel que juega en una organización republicana liberal como la mexicana.

Este capítulo se articula en torno a un interés analítico interpretativo sobre la significación de este tipo de procesos políticos. No analizaré la Constitución o reforma educativa en general, sino lo que significa políticamente una reforma constitucional y lo que en la historia de la educación en México ha implicado.

Estructuro este escrito en cuatro apartados: 1. Consideraciones sobre política y ley en la función de gobernar; 2. Antecedentes de las reformas constitucionales en el rubro educativo; 3. Constitución de 1917 y sus principales reformas, y 4. Consideraciones para debatir.

POLÍTICA Y LEY EN EL MARCO DE LA ACCIÓN DE GOBERNAR

La función de gobernar en el marco liberal republicano involucra equilibrios precarios entre la política y la regulación social, requiere de diversas condiciones y no se limita a la acción de la fuerza militar. Para efectos de este texto bosquejaré tres dimensiones de esta relación: la ley

y su legitimidad, la ley como dispositivo de regulación, y la tensión entre universalismo y particularismo de la ley.

En este sentido, la normatividad opera como una especie de mediación entre la imposición y el acuerdo, una “garantía” de la legitimidad de un orden social. Tal “garantía” se sostiene en principio en una doble condición: por un lado, la institucionalidad que acompaña su gestión procedimental: la iniciativa de ley, su presentación, debate, acuerdo, autorización y publicación oficial; y por el otro, la performatividad de su aplicación. El Derecho es siempre una fuerza autorizada en su propia aplicación, incluso si esta es impuesta por medio de la fuerza, apuntaba Derrida (1997) en “El origen místico de la autoridad”. Así mismo, nos alertaba a no seguir buscando un fundamento externo a ella.

La normatividad, aunque está siempre sujeta a la tensión entre el universalismo exigido para gobernar y el particularismo inevitable en su aplicación, opera también como dispositivo para gobernar. A partir de Foucault (1973; 1991) sabemos que el Derecho se puede explicar como parte del ejercicio del poder, se entrelaza con la lucha, la oposición y la resistencia; su emergencia tiene lugar, como todas, en el marco de los enfrentamientos de fuerzas.

Son las leyes las que instrumentalizan el poder, lo justifican y lo ordenan, y lo convierten en orden; delimitan y enmarcan de manera formal las relaciones de poder (produciendo de manera simultánea efectos de verdad). Las relaciones de poder circulan en nuestras sociedades en busca del control poblacional a través del derecho, las ciencias y las técnicas. La función de gobernar se sostiene en una serie de formaciones y de dispositivos entre los cuales las leyes tienen un lugar preponderante, precisamente debido a esa legitimidad que detentan y a la jerarquía y a la estabilidad que tal legitimidad les confiere.

Como cualquier ley la Constitución mexicana actúa como dispositivo para gobernar, es decir, como un nudo de relaciones entre normas, prácticas, instancias institucionales, disposición de recursos, objetos, distribución espacial, etc., que producen efectos de saber/poder en las

subjetividades. Estos dispositivos están organizados en torno a la regulación social y forman parte del sistema de gobierno –entendido como una forma de actividad práctica que busca conformar, disponer, guiar o afectar comportamientos, disposiciones y sensibilidades de las personas en sus relaciones, vínculos, imbricaciones “con esas cosas que son la riqueza, los recursos, los medios de subsistencia, sus ciudades y su clima” (Foucault, 1991: 14).

La Constitución como ley principal está también sujeta a la tensión entre particularismo y universalismo, en la medida en que busca acomodar las demandas y las “necesidades” particulares de una comunidad situada en el tiempo y en el espacio en un marco universalista del Derecho, por medio del cual se pretende hablar en nombre de la comunidad toda. Esta tensión presente en la legitimidad de la ley que se sostiene precisamente en su aplicación, permite observar la codependencia de una en la otra: para ser ley requiere legitimidad, para ser legítima necesita un componente universalista (i. e. representar demandas de la comunidad toda) pero es imposible su cumplimiento cabal (porque su aplicación responde siempre a contextos particulares, y sabemos bien que en nuestro país, por ejemplo, son diversos: mayor o menor corrupción, capacidad, honestidad, desarrollo, etc.). Tal imposibilidad erosiona la legitimidad necesaria de la ley. Esta condición aporética permite y requiere que se siga “buscando”/imaginando/deseando la ley aplicable; en otras palabras: la ley es necesaria para la vida social pero imposible desde lo que se propone lograr (lógica aporética).²

El carácter político de la ley, y desde luego de las reformas constitucionales que interesan aquí, es visible *desde* su producción: condiciones globales y locales en que se gesta, pasando por la recepción-apropiación por parte de los destinatarios (condiciones nacionales-locales de apropiación), *hasta* los efectos inmediatos y mediatos en los diferentes ám-

2 Aporía es un tipo de lógica que visibiliza el carácter insoluble de una contradicción, en la cual los elementos que entran en juego se erosionan mutuamente a la vez que requieren uno del otro para poder permanecer en la relación. Se abundará sobre esto en la nota 20.

bitos nacionales, desde la universalidad de la norma hasta la particularidad de sus implementaciones. Estas son las condiciones de emergencia y de procedencia histórica en las que inclusión, exclusión, regulación y ley como dispositivo tienen lugar en constante tensión entre la búsqueda de un ideal universalista (justicia social, derechos, libertades, etc.), que legitima la ley, y la imposibilidad de alcanzar lo evidente en las instancias de su aplicación particularista, que debilita tal legitimidad.

ANTECEDENTES DE REFORMAS EDUCATIVAS CONSTITUCIONALES: ALGUNOS RASGOS

La procedencia de la primera Constitución mexicana cuenta entre sus antecedentes la normatividad española de Cádiz de 1812, los *Sentimientos de la Nación*, de José María Morelos, y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán, de mil ochocientos catorce.

En este marco se contextualizan trayectorias del tema educativo, que en las Cortes de Cádiz se expresaban en términos de exigir a los conventos y a los monasterios abrir escuelas públicas y gratuitas para niñas y niños (Beye de Cisneros, 1812-1949: 199-201); mientras otra iniciativa sostenía que “cualquier ciudadano con la autorización debida, podría fundar una escuela gratuita para niños y jóvenes de ambos sexos, que enseñe a leer, escribir, contar, los principios cristianos y de obediencia a la monarquía” (Güereña, 1812-1949: 201-205).

Las leyes fundamentales emanadas ya de un Congreso Constituyente en México son el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824; es la primera constitución propiamente mexicana, y en ella se descarta todo tipo de legislación extranjera y se proclama el ejercicio absoluto de la soberanía y la autodeterminación. Otros antecedentes fueron: las Siete Leyes Constitucionales, de 1835-1836, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas, de 1847.

El papel que juegan las leyes en las relaciones de poder y en la legitimación del gobierno son visibles en los giros políticos que han marcado la historia de México. El caso de la legislación educativa es ejemplar por el lugar que ocupa en la constelación ideológico-política del país. Solamente mencionaré algunos de los más destacados a guisa de ilustración: la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857, cuya vigencia fue de medio siglo, y la de 1917 que cumplió 100 años de existencia.

La Constitución de 1857 marca un viraje fundamental en la historia mexicana, ya que de hecho sienta las bases para la liquidación de los innumerables intentos de regresar al gobierno monárquico, que por siglos avasalló a nuestro país. Su gestación está marcada por la lucha entre fuerzas irreconciliables. En 1854, en el contexto de un intenso antagonismo entre conservadores monárquicos y liberales republicanos, y el desconocimiento al gobierno de Santa Anna, se propone el Plan de Ayutla y se convoca a un Congreso Extraordinario,³ dando como resultado la Constitución de 1854. En ésta, los derechos del hombre fueron reconocidos como la base y el objeto de las instituciones sociales, se reguló y se reglamentaron las funciones del gobierno estableciéndose la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; se preservó el federalismo como modalidad administrativa. Se honraron valores republicanos como el desconocimiento de títulos nobiliarios, la abolición de la esclavitud y las penas por mutilación, tortura y azotes y la pena de muerte. La separación del clero y el Estado tuvo consecuencias importantes en la restricción de la autorización para adquirir y administrar bienes. Se estableció el derecho al voto (para varones) y otros principios del liberalismo como la libertad de propiedad privada, de trabajo, de asociación, de petición y comercio, las libertades de expresión y de imprenta. En este contexto, se sitúa al artículo tercero del liberalismo republicano: libertad de enseñanza, educación obligatoria, laica y gratuita. Así mismo, se separó la educación

3 Entre los diputados, representantes y comisionados, constituyentes se encontraban destacados liberales como Melchor Ocampo, Valentín Gómez Farías, Francisco Zarco, Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez.

pública de la enseñanza religiosa, además, de la reglamentación de las profesiones que necesitan de título para su práctica, para evitar el ejercicio indebido o la usurpación de éstas. La Constitución de 1857 perdurará poco más de medio siglo.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 Y SUS REFORMAS PRINCIPALES

La Constitución de 1917 celebró sus 100 años de vigencia en 2017. En parte, su actualidad se debe a que simboliza la institucionalización de un proceso costoso socialmente, complejo en el ámbito político y dislocador en el cultural. En la lógica de la narrativa hasta aquí presentada, éste constituye otro momento histórico porque marca una discontinuidad constitutiva en la vida social, cultural y política de la nación, y su Constitución tiene lugar como resultante de la Revolución mexicana. En ella participaron fuerzas políticas a lo largo y ancho del país y de procedencia social diversa: campesinos y terratenientes, obreros y empleadores, políticos y profesionistas liberales y la jerarquía eclesiástica. Durante el proceso las fronteras políticas se movieron, los antagonismos y las articulaciones variaron (por ejemplo, alianzas entre obreros y campesinos en un momento y antagonismo de las Brigadas Rojas y los líderes campesinos en otro). El sector triunfante en este movimiento difícilmente puede simplificarse en una clase social o en una clase política, ya que estuvo conformado tanto por líderes liberales “adinerados” del Norte, constitucionalistas, agraristas, viejos jefes militares revolucionarios, profesores, intelectuales, profesionistas, líderes anarco-sindicalistas, como por obreros y campesinos, que también ganaron un lugar en este sector triunfante heterogéneo.

La Constitución revolucionaria de 1917 es en esta medida producto de diversas corrientes políticas (liberales, socialistas, anarquistas) y de demandas sociales de campesinos (peones, medieros, jornaleros), de obreros (asalariados, a destajo, por obra determinada, etc.), administra-

tivas (municipal, estatal, regional, etc.) y militares. Esta diversidad de sectores participantes en el proceso y que tuvieron capacidad de incidir en alguna medida en la confección de la legislación, se caracterizaba por su heterogeneidad intelectual, política, cultural, moral e ideológica. Los diversos movimientos sociales al inicio aislados sólo lograron articulaciones inestables, precarias y temporales, que fortalecieron a los revolucionarios parcialmente y en periodos cruciales, y construyeron una frontera política representada por el gobierno de Díaz versus el pueblo empobrecido. Así se conforma la unidad híbrida del movimiento, una mística revolucionaria que ofreció una guía y una dirección a los diversos movimientos, dotando de sentido a la historia y a sus protagonistas y prometiendo un futuro de justicia, igualdad, pan, tierra y libertad, sin lograr homogeneidad en sus demandas e ideales políticos.

En la segunda década del siglo xx, como resultado del Estado emanado de la Revolución mexicana, la Constitución de 1917 consigna en su artículo tercero que la educación es una conquista revolucionaria y el Estado federal su garante: se mantiene que es libre, obligatoria, laica y gratuita; ilustrada (progreso científico vs. fanatismos e ignorancia) y determina que los particulares pueden impartir educación, pero no dirigir establecimientos.

LA REFORMA SOCIALISTA

Pugnas internas de la “familia revolucionaria” formalmente institucionalizada en el Partido Nacional Revolucionario (1929) y el conflicto entre la Iglesia católica y el gobierno de Calles,⁴ que se desata en 1926 y perdura durante el Maximato,⁵ son condiciones que marcan otro viraje importante, aunque efímero, en la historia del siglo xx. En el contexto

4 *Cristiada*: lucha formalmente ubicada de 1926 a 1929 entre el gobierno y las milicias de laicos, presbíteros y religiosos católicos que resistían la aplicación de la legislación y las políticas públicas orientadas a restringir la participación de la Iglesia en asuntos políticos (otras investigaciones han mostrado su prevalencia hasta los años cuarenta).

5 En este periodo de 1928 a 1934 ocuparon la presidencia 3 funcionarios: Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez.

de la irrupción y el enfrentamiento de fuerzas en torno a la definición ideológica de la Revolución mexicana, se prepara en 1934, por primera vez en la historia mexicana, el Plan Sexenal que es la plataforma de campaña de Cárdenas, y orienta el desarrollo hacia metas de interés social, de atención a las demandas rurales, obreras y populares. Ya durante su administración se reformula el partido del “sector triunfante” de PNR a PRM, se conforman las confederaciones campesina, obrera y popular, así como las organizaciones incipientes de empresarios nacionales y nacionalistas; se viven los inicios del Estado benefactor en México.

En el contexto de la irrupción y el enfrentamiento de fuerzas en torno a la definición ideológica de la Revolución mexicana y de las brasas aún vivas del enfrentamiento cristero, en especial en ciertas regiones del país, se plantea un programa que visualiza a la educación como un medio para la lucha tendiente al socialismo. Esta construcción propone la imagen del maestro como “guía para las clases populares”, “agitador de conciencias”, “líder intelectual, moral y político”; asigna a la escuela rural la posición nodal o piedra angular del programa agrario; plantea a la educación superior como medio para alcanzar la independencia tecnológica (fundación del Instituto Politécnico Nacional) compitiendo con las profesiones liberales por la legitimidad académica. En este contexto, se reforma nuevamente el artículo tercero y se establece el socialismo educativo, que mantiene la obligatoriedad, la gratuidad y el laicismo; se introduce la especificación de la educación en el marco de la lucha de clases y la coeducación.

Se establece que la educación que imparta el Estado será socialista y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá al fanatismo y a los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y sus actividades en forma tal, que permitan crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo, y estarán a cargo de personas que en concepto de Estado

tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.⁶

Una anotación pertinente sobre lo efímero, y a la vez perdurable de esta reforma, radica en que si bien se derogaron muchos de sus preceptos en la administración de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), el imaginario de la educación socialista, los antagonismos en torno suyo, así como sus seguidores y detractores, ofrecen diversos indicios de la perdurabilidad en algunas regiones del país de muchos de sus principios, de manera especial en la educación rural.

ENTRE 1945-1946 Y HASTA 1992, LA EDUCACIÓN "PARA EL AMOR", LA DEMOCRACIA Y SOLIDARIDAD INTERNACIONAL: LA REFORMA "RECTIFICADORA"

En el marco de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) tienen lugar diversas alteraciones en la vida pública mexicana en lo económico, en la relación internacional, en la esfera de la producción agrícola, en las relaciones obrero patronales, en la composición del sistema político mexicano y desde luego también en la educación.

Esta nueva transformación es crucial históricamente como dispositivo de regulación del sistema educativo, en la medida en que ofrece el marco de legitimación de una serie de decisiones políticas, de fuerzas internas en el partido en el gobierno y de antagonismos en el exterior.

6 Cámara de Diputados (1934), XXXVI Legislatura, *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*.

Desde la víspera de la Segunda Guerra Mundial se visualizó la reducción de la resistencia de la política cardenista a la presión estadounidense, se llevó a cabo una serie de medidas tendientes a fortalecer al hemisferio norte de América en aras de la democracia e inicialmente en contra del fascismo, lo que poco a poco se convirtió en defensa frente a “la amenaza comunista” (de 1945 a 1992).

En cuanto a la regulación interna, hay una recomposición del bloque en el gobierno en su institucionalidad, pues surge ya el PRI en todo su (trágico, siniestro y duradero) esplendor.

En lo que concierne al sector agrario, la nueva administración construye al ejido como paradigma de improductividad, hay devoluciones de tierras ejidales a antiguos terratenientes, lo cual atrae de nuevo inversiones y créditos, se reorientan cultivos para la guerra, se incrementan los braceros y los migrantes y la confederación es cooptada como plataforma del partido.

Al sector obrero se le pide “sacrificio”, “amarrarse el cinturón” (no huelgas por aumento salarial o condiciones laborales) para el bien de la nación. En este marco florece gradualmente la industrialización y el *boom* arquitectónico urbano, en tanto que la organización política y su resistencia van en declive con el líder carismático Lombardo Toledano, quien declaraba que el socialismo era una orientación de mentes malsanas; se observa el fortalecimiento de las organizaciones empresariales.

La Revolución mexicana y su mística siguen siendo el discurso legitimador del nuevo partido, sólo que ahora ya se ha “rectificado” a decir de sus voceros. A nivel cultural, intelectual y moral, el desmantelamiento del programa cardenista implicó el retorno discreto pero inminente del clero y de los militares a posiciones en la SEP, lo cual significó la “rectificación” del maestro, quien debía restringirse a las cuatro paredes del aula en vez de andar de agitador. Los fuertes ataques a los maestros que defendían el ideal cardenista, involucraban desde listas negras publicadas en el *Excelsior* hasta desorejamiento en las escuelas rurales. En forma simultánea, en medio del ascenso y el descenso de tres secre-

tarios de educación,⁷ el sindicalismo magisterial queda neutralizado al unificarse la multiplicidad de organizaciones sindicales independientes de maestros en un sindicato único: el SNTE. La educación se orientaría hacia el amor patriótico y a la democracia (en vez de a la lucha de clases), además de que florecen las escuelas confesionales, ahora ya legitimadas moralmente. Se vuelve a fortalecer el apoyo a profesiones liberales frente a las impartidas en el IPN. Se concluyeron obras de arte “de corte socialista” pero de ahí en más se redujo su presencia, la cultura indígena se restringió a la idea de folclor y *Mexican curious*.

Así se contextualiza otra reforma al artículo tercero que elimina la coeducación (desde 1942); proscribire el matiz socialista y reitera la obligatoriedad, gratuidad y laicidad de la escuela básica; se asienta que la instrucción impartida por el Estado tendería a desarrollar armoniosamente todas las capacidades humanas, animaría el amor patriótico y daría el giro hacia la educación para la democracia y la solidaridad internacional, la independencia y la justicia.

Artículo 3. La educación que imparta el Estado –Federación, estados, municipios– tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

7 Sánchez Pontón (del antiguo bloque cardenista), Véjar Vázquez (militar) y Torres Bodet (por segunda ocasión en la SEP).

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo [...]

IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos.⁸

El artículo citado se mantiene estable y con modificaciones menores hasta el fin de la Guerra Fría (1993), simbolizada por la caída del Muro de Berlín, así como por el peso de la globalización de la economía neoliberal, la visibilización creciente de los derechos humanos, la firma del Tratado de Libre Comercio y otros eventos en el escenario mundial.

LA REFORMA MODERNIZADORA

En 1993 se garantiza a nivel nacional el retorno conservador de la jerarquía católica a los espacios públicos en México. En el contexto de la simbiosis entre el SNTE y los titulares de la SEP⁹ y en el marco del Programa Nacional de Modernización tiene lugar la reforma del artículo tercero, que mantiene el sentido que se le dio en 1946 relativo a que la educación “tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional”, así como su obligatoriedad, gratuidad y lai-

8 Cámara de Diputados (1945), XLIV Legislatura: *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*.

9 En este sexenio hubo cuatro secretarios en la SEP: Manuel Bartlet, Ernesto Zedillo, Fernando Solana y José Ángel Pescador Osuna.

cismo “por completo ajena a cualquier doctrina religiosa”, orientada por y basada en los resultados del progreso científico, en contra de la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Sin embargo, al modificar lo relativo a la participación de los particulares, incluidos los religiosos, en 1993 autoriza a que dirijan establecimientos en los niveles que antes les estaban restringidos (inciso IV del artículo tercero reformado en 1946), y esto quedó entonces expresado en el inciso VI:

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y
- b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley.

Este *addendum* del inciso VI abre la posibilidad a los religiosos de dirigir establecimientos escolares que antes les estaban restringidos. Se postula la educación como derecho, la obligatoriedad del ciclo secundario; la autorización a los particulares para dirigir establecimientos educativos; y el apoyo a la investigación científica y tecnológica.

ALTERNANCIA PARTIDISTA, CONTINUIDAD, PROFUNDIZACIÓN Y AJUSTES

Otras modificaciones al artículo tercero tuvieron lugar en 2002 durante la gestión de Vicente Fox Quesada, primer presidente de procedencia

panista;¹⁰ sin embargo, más que una reforma profunda las modificaciones fueron de corte administrativo y de gestión escolar; de escasa repercusión ideológica o pedagógica. La relación codependiente de los líderes de la SEP y los del SNTE se profundiza. El ciclo preescolar se incluye como parte del básico obligatorio; se reformula el centralismo matizándolo con el gradual incremento de la autonomía y de la capacidad de decisión de los estados y los municipios; se refuerza la participación de los padres de familia en las decisiones educativas. No obstante, en términos generales, la continuidad de la orientación del “desarrollo armónico, el amor a la Patria” y la creciente inclusión de las recomendaciones internacionales se mantienen, a pesar de la alternancia de los partidos en el gobierno federal (PAN, PRI).

En los tres primeros años de la segunda década del siglo XXI, se observan tres modificaciones de orden ideológico, administrativo y profesional (incluyendo lo laboral y lo pedagógico): en 2011, la inclusión del valor cívico: “respeto a los derechos humanos”; en 2012, con el PRI de regreso en el gobierno, se introduce la obligatoriedad de la educación media superior; en 2013, se incluye el criterio de calidad: el ingreso al servicio docente y la promoción mediante concursos de oposición, evaluación, el establecimiento de instancias como el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) con carácter autónomo, y se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE).

La reforma constitucional de 2013 en materia educativa tiene un doble valor histórico: el primero, debido a que se enmarca en el centenario de la continuidad de la Constitución mexicana de 1917, el segundo, imbricado en una mutación política que concierne a varios rasgos contextuales: 1. El marco de la alternancia PRI-PAN-PRI en el gobierno,¹¹ la confección de un pacto de los tres partidos políticos más fuertes en su momento para apoyar las reformas constitucionales: energía, educa-

10 El PAN se funda en 1939 al calor del declinar cardenista.

11 Fox ingresa al gobierno en 2000, Calderón en 2006, ambos son del PAN; en 2013 regresa el PRI al gobierno.

ción, financiera, política. 2. El incremento y la profundización gradual de la injerencia de los organismos internacionales en las políticas mexicanas, y con ello la intensificación de la interacción global económica, financiera, política, cultural y educativa: UNESCO, FMI, BM, OCDE, entre otras; algunas se inician ya desde los años sesenta y otras se postulan desde los años ochenta, como lo que aún hoy reverbera en las políticas nacionales: calidad, profesionalización del docente, evaluación, participación, entre otras. 3. La historia del sindicalismo magisterial mexicano: de un gremialismo atomizado a la constitución del SNTE en los años cuarenta; su consolidación, pugnas internas (Vanguardia Magisterial y CNTE) y estabilización bajo los liderazgos corruptos y prolongados. 4. Historia del Sistema Educativo Nacional: entre el centralismo y el federalismo; entre la incompetencia y la vorágine del sistema político mexicano y sus tradiciones; dispersión y pobreza estratégica,¹² cultural y material.

Poco se comprende la reforma educativa de 2013 si no se bosquejan mínimamente las condiciones en que ésta se produce, se difunde y se la apropian los destinatarios. Sin posibilidad de un recuento detallado sólo señalé de modo superficial cuatro rasgos indicativos de estas condiciones. Si bien éstas no determinan lo que sucede en las reformas y su recuento tampoco puede ser exhaustivo, sí ofrece ciertos parámetros para entender e interpretar cómo tienen lugar y qué significan.

A continuación, bosquejaré sólo cuatro dimensiones constitutivas de esta reforma constitucional, dos pedagógicas, que son la calidad y la evaluación, las cuales rebasan en mucho el plano de las consideraciones educativas, ya que su valor transita también hacia planos normativos, administrativos y laborales; una profesional, gremial y laboral que concierne a la profesionalización del docente; y la legislativa, que aborda las

12 Es impresionante que de los secretarios de Educación que ha habido en el lapso de un siglo, pocos han sido intelectuales conocedores del campo educativo mexicano y de los conocimientos pedagógicos o humanísticos. La gran mayoría han sido abogados, ingenieros y, más recientemente, operadores políticos.

leyes adyacentes al artículo tercero y que también se desplaza por los dos planos previamente mencionados.

La calidad aparece como el valor que articula los diferentes planos de la reforma (contenidos, métodos, materiales, formación, evaluación, etc.), cuya significación se define de acuerdo con los diversos contextos de uso: internacionales, nacionales, locales, y cuya fuerza convocante se legitima por sí misma.¹³

1. La evaluación como garante de la calidad educativa opera en la legislación como un medio, un fin, un recurso, un sistema, y como sostén de la posibilidad de alcanzar la calidad.
2. La profesionalización de los docentes, tema largamente anhelado y perseguido, cobra en esta reforma una significación articulada con la formación y la evaluación de las capacidades de los profesores.
3. Las legislaciones adyacentes marcan las posiciones de los diversos temas en la agenda educativa del momento:
 - a) La Ley General de Educación.¹⁴

13 Como señala Itzel López Nájera (2009), la calidad se concentraba más en las condicionantes sociales y escolares (situación institucional, material y métodos didácticos, preparación del profesor, cantidad de horas de enseñanza, etc.) buscando reducir la brecha entre escuelas con mejores recursos y aquéllas con peores; en tanto, el Banco Mundial (1994) vía diagnósticos cuantitativos, se concentraba más en factores socioeconómicos que reducían la productividad del docente y buscaba elevarla con estrategias de corte empresarial. En las políticas educativas mexicanas de inicios del siglo XXI ésta aparecía ligada inextricablemente con cobertura (p. 30), administración (autonomía, apoyo institucional y regulación normativa p. 43), el número de horas de enseñanza (p. 54), monitoreo y evaluación (p. 55), y la formación del docente (p. 57), así como la descentralización administrativa del sistema (Secretaría de Educación Pública, 1995).

14 Alude a la regulación de las cuotas voluntarias y las donaciones; al reconocimiento de la pluralidad cultural; al cuidado de la salud y el medio ambiente; a la discriminación; al Servicio Profesional Docente, la evaluación educativa; el Sistema de Información y Gestión Educativa y sus funciones administrativas y la infraestructura educativa quedan incluidos como componentes del SEN; la regulación de las tareas pedagógicas sobre materiales, capacitación, etc.; las condiciones de ingreso, promoción, actualización docente; permanencia y evaluación de la capacidad docente. Capítulo II: De la equidad de la educación; Capítulo IV: Del proceso educativo, Sección 1. De los tipos y modalidades de educación, Sección 2. De los planes y programas de estudio, Sección 3.

b) La Ley General del Servicio Profesional Docente¹⁵ integrada por 83 artículos en torno a: regular el Servicio Profesional Docente en la educación básica y media superior; establecer sus perfiles, parámetros e indicadores; regular sus derechos y obligaciones; y asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en el Servicio Profesional Docente.

c) La Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación cuenta con 68 artículos distribuidos en 5 capítulos, que comprenden: I. Disposiciones generales. II. Del Sistema Nacional de Evaluación. III. Del Instituto Nacional de Evaluación. IV. Las responsabilidades y faltas y V. La participación social.¹⁶

Esta selección parcial de rasgos constitutivos de la reforma al artículo tercero constitucional como constelación significativa, me permite destacar algunos elementos analíticos como las lógicas que operan, los campos de fuerza activados, y los tintes ideológicos que se agitan en las imbricaciones de los sistemas de gobierno, la regulación y sus dispositivos. En este sentido, los intensos desplazamientos de los significantes: calidad, profesionalización docente y evaluación a lo largo de las diversas

Del calendario escolar; Capítulo v: De la educación que impartan los particulares; Capítulo vi: De la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos; Capítulo vii: De la participación social en la educación; Capítulo viii: De las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo, Sección 1. De las infracciones y las sanciones, Sección 2. Del recurso administrativo (*Diario Oficial de la Federación, Ley General de Educación. Nueva ley publicada el 13 de julio de 1993*) (1993, texto vigente. Última reforma publicada DOF el 11 de septiembre de 2013).

15 *Diario Oficial de la Federación, Ley General del Servicio Profesional Docente.*

16 En esta ley se reglamentan la calidad y la evaluación, puntos nodales que se constituyen como régimen de verdad en la Ley General de Educación: pretenden asegurar una “coordinación armónica” entre las autoridades educativas en el logro de los objetivos de la evaluación del sistema educativo en un nivel macro. Regulan la duración en el cargo (máximo de 14 años). La fracción ix del artículo tercero constitucional se articula con las tareas de largo alcance encomendadas al Instituto en el artículo 7 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Estas comprenden: el diseño de políticas, la verificación del cumplimiento de metas, la mejora de la gestión escolar y los procesos educativos, la rendición de cuentas y, por encima de todos, la mejora de la calidad de la educación. Esta articulación de funciones y de metas habla de la apertura de una nueva etapa en el diseño de políticas a largo plazo.

temáticas objeto de la ley, son muestra de su funcionamiento como estabilizador parcial y temporal del sistema signifiante de la reforma, a la vez que muestran una capacidad de inscribir una variedad de significados en cada ocasión. Su accionar como dispositivo, cuya fuerza se acrecienta en la fusión de estos significantes, permite reconocer cómo opera una de las bisagras que articula y a la vez distingue el plano macropolítico de la regulación en los planos micropolíticos de sus particularidades. En este caso, la alternancia partidista en el gobierno no marcó un cambio de dirección, un viraje ideológico o político sino la profundización e intensificación de un rumbo iniciado desde el siglo pasado. No obstante, las fuertes respuestas a esta reforma dan indicio a una alteración en la correlación de fuerzas al interior del ámbito institucional educativo.

CONSIDERACIONES PARA LA DISCUSIÓN

Pondré en consideración no sólo el texto de la Constitución mexicana y sus reformas sino además las condiciones en que éstas se producen y en las que son recibidas, se las apropian los destinatarios y son puestas en acción por los operadores y destinatarios.

Distante de cualquier atisbo de interpretación de los trayectos históricos de la Constitución mexicana como una continuidad o como un devenir necesario, afirmo que tales trayectos dependen de la correlación de fuerzas, por lo cual reitero que la selección de reformas presentada busca enfatizar coyunturas de virajes más o menos profundos, discontinuidades más o menos duraderas, y la dimensión política que destaca las fronteras, los antagonismos y las articulaciones de las fuerzas políticas en cada contexto.

Así, la legislación puede entenderse como un dispositivo cuya legitimidad se sostiene política y procedimentalmente en las fuerzas que buscan dominar y persuadir, imponer y convencer, regular y dar orden a la vida social. El recorrido aquí planteado ofreció indicios de la emergencia de las primeras legislaciones del siglo XIX (antecedentes de la Constitución

de 1917), en todos los casos como resultante de antagonismos entre independentistas y colonialistas, conservadores y liberales, monárquicos y republicanos, entre los cuales una frontera política establecía no sólo alianzas y articulaciones (por ejemplo, con la Iglesia católica y con gobiernos extranjeros) sino también exclusiones y demarcaciones. La reforma constitucional de 1857 deja huellas imborrables en lo que será posteriormente la Constitución de 1917, en especial en lo que concierne a la relación entre la jerarquía eclesiástica, el Estado, los gobiernos y las formas de regulación.

Las fuerzas políticas y sociales representadas por diversos movimientos al principio aislados (obreros, campesinos, intelectuales, entre otros) se articularon en forma precaria y temporal, sin embargo, fortalecieron a los revolucionarios parcialmente y en periodos cruciales. La frontera política que se estableció entre el gobierno de Díaz versus el pueblo empobrecido, condensaba respectivamente una multiplicidad de agentes y sectores, “opresores” en un polo y, en el otro, una variedad de grupos sociales “oprimidos”. La mística revolucionaria que representó una guía y una dirección a los diversos movimientos es resultado de esta unidad híbrida que se constituye en el movimiento. Aunque dota de sentido unitario a la historia y a sus protagonistas y promete un futuro de justicia, igualdad, pan, tierra y libertad, no logra homogeneizar sus demandas e ideales políticos. La Constitución de 1917 muestra indicios de las marcas que imprime este proceso de emergencia en inconsistencias entre algunos principios liberales y socialistas, corporativistas y pluralistas y demandas sociales traducidas en ley (la propiedad privada, por ejemplo, se defiende en un artículo y se restringe en otros) (Salazar, 2015).¹⁷

La heterogeneidad de esta legislación es objeto y resultante de conflictos y recomposición de las fuerzas políticas nacionales y de las condi-

17 En la medida en que en su historia se han hecho numerosas modificaciones, de las cuales he ya mencionado algunas en este ensayo, algunos expertos la han considerado como una legislación técnicamente desordenada, que muestra “disposiciones duplicadas, inconsistencias terminológicas, desequilibrios regulatorios, desorden y artículos que son prácticamente reglamentarios. Ese caos la ha convertido en un instrumental normativo inaccesible y confuso” (Salazar, 2015).

ciones internacionales que se dieron entre 1934 y 1946. De 1934 a 1940, la herencia del anticlericalismo callista reverberaba en el fortalecimiento de la articulación en el interior del bloque oficial entre cierto socialismo, el cooperativismo y el racionalismo español apoyado por amplios sectores campesinos y obreros. Simultáneamente, se tensaron las relaciones y se trazó una frontera con otra articulación entre, por una parte, revolucionarios del PNR que no fueron incluidos en el gabinete, terratenientes afectados por el reparto agrario, capitalistas y empleadores afectados por la normatividad laboral y, por la otra, los sectores eclesiásticos avivados por los ataques callistas y reorganizados en la Cristiada.

Entre 1940 y 1946, en el marco de la Segunda Guerra Mundial, estas mismas fuerzas pero apoyadas por intelectuales cercanos al recién formado Partido de Acción Nacional, el gobierno estadounidense y el Vaticano, entre otras, son las que se articularon en el bloque oficial y trazaron una frontera con el bloque oficial anterior: el cardenista. El antagonismo se situó en el interior de la familia revolucionaria, entre ambos bloques a nivel nacional y sus articulaciones con fuerzas exteriores (tanto nacionales como extranjeras). Las huellas de estas condiciones están impresas en la letra de la Constitución y de manera contundente en el artículo tercero.

En el marco del desarrollismo (entre 1946 y 1992) hubo una estabilización de la Constitución con reformas y ajustes ya expuestos arriba. La Guerra Fría marcó orientaciones en el plano internacional que no se cuestionaron, y sólo en 1968 con la articulación de los movimientos sociales previos, el movimiento estudiantil y otros movimientos antiautoritarios populares, se sacudió políticamente la sociedad mexicana y se inició la gestación lenta de un proceso de democratización que, de acuerdo con Soledad Loaeza (1989: 67), iría imprimiendo huellas en planteamientos antiautoritarios a nivel constitucional.¹⁸

18 Es importante destacar que una de las consecuencias del movimiento del 68 fue el proyecto de reforma que reconocía la "madurez cívica" de los jóvenes a partir de los 18 años, y que fue aceptado al año siguiente, el 28 de octubre de 1969. Otra consecuencia heredada del 68 fue la derogación de los artículos 145 y 145 bis referentes al delito de "disolución social" (Cámara de Diputados, *Derogación delito de disolución social*).

Entre 1993 y 2013, los mexicanos asistimos a condiciones diferenciales en las cuales se posibilitaron fronteras y antagonismos diversos: una gradual democratización formal del sistema político (en el plano electoral, de la participación ciudadana en espacios públicos, *inter alia*), en el marco de la visibilización creciente de los derechos humanos a nivel mundial y, al mismo tiempo, la legitimación del retorno neoconservador (evidente en la injerencia católica compitiendo con otras religiones en diversos espacios, entre ellos el educativo), el desmantelamiento gradual del Estado benefactor y un incremento de la penetración de la economía neoliberal en clave global, generando entre ambos el empobrecimiento de los sectores populares y de las coloquialmente llamadas clases medias.¹⁹ Si bien el SNTE y la SEP han incrementado sus acuerdos (por decirlo eufemísticamente) también se van generando tendencias críticas al interior del sindicato, que se manifiestan con distinta fuerza coyuntural. Las fronteras políticas se mueven y se forman otras articulaciones y otros antagonismos con actores a veces variados y a veces iguales. En las reformas constitucionales de esta década, se encuentran marcas de las tensiones entre las fuerzas políticas mencionadas ya que, por ejemplo, en el artículo tercero se mantiene la visión laica a la vez que se abre la posibilidad a los religiosos de dirigir y administrar establecimientos educativos en todos los niveles.

La redacción de las leyes ha puesto en juego diversas instancias del Estado y del gobierno en turno: incluidas negociaciones y acuerdos (como el pacto de los tres partidos políticos más fuertes) y la movilización del aparato legislativo correspondiente elaborando las leyes. Ambas instancias tradujeron las recomendaciones internacionales ante las condiciones mexicanas a su leal saber y entender.

La recepción y la apropiación de las leyes han desatado diversas reacciones que van desde el aplauso incondicional y protocolar (autoridades de la SEP, algunos analistas, entre otros) hasta el antagonismo irreconcili-

19 Fenómeno que sufre toda América Latina.

liable en el que nada es discutible sino todo rechazable, tanto en versión ilustrada de investigadores y analistas políticos, como en un tono más militante en cada momento de la historia (e. g. intelectuales como Guisa y Acevedo de los años treinta; la CNTE en 2013). Ambos extremos poco ofrecen al análisis: el primero por no desplegar problematización alguna, el segundo por estar guiado por juicios categóricos y sin matices (en el caso más reciente, se siguen preguntando si la reforma es laboral o es pedagógica o es política, cuando a todas luces es todo esto y más).

Otras recepciones han aportado tanto críticas específicas y documentadas, como referencias precisas de la proliferación extrema de los sentidos de la calidad educativa y el fracaso de las políticas estandarizadas de evaluación en otros países. Entre estos tipos de recepciones de y reacciones ante la nueva ley, se encuentran las de muchos investigadores, algunos analistas políticos e incluso personas insertas en el sector gubernamental. Entre estas respuestas hay una gran riqueza de elementos a rescatar para la reflexión, el análisis y la discusión. Desde mi perspectiva, parte de estas temáticas a seguir examinándose incluyen, aunque no se agotan en:

1. La incapacidad mostrada por los diseñadores mexicanos de políticas públicas para afrontar la presión internacional y recuperar algunas de sus recomendaciones, al tiempo que deben ser sensibles a las condiciones nacionales del campo educativo y sus actores.
2. Los agentes afectados tampoco han sido capaces de ubicar la particularidad de sus intereses en los horizontes más amplios de las exigencias educativas locales, nacionales o a nivel global.
3. Las tensiones entre las metas de calidad educativa y los medios que se plantean para lograrlas. Tensiones entre las estrategias y los dispositivos razonables y consistentes en términos de las metas perseguidas y las condiciones políticas y los efectos laborales que tales estrategias conllevan. Tensiones entre los tiempos políticos del diseño y la diseminación de las reformas y los tiempos

del seguimiento y la investigación, que permitirían una evaluación de las condiciones profesionales, laborales, políticas y pedagógicas antes de decretar las nuevas reformas.

4. La tensión irresoluble entre lo universal de las recomendaciones internacionales y el mandato de la política pública nacional y lo particular de las demandas locales, que un gobierno aspira a representar y responder. El reconocimiento de esta aporía²⁰ permitiría a ambos extremos de la relación, flexibilizar el alcance de sus propios reclamos y de los límites de sus propias perspectivas (tanto de la pretendida representatividad universal de los gobiernos como el reiterado reclamo de atención a la particularidad de los locales).

A 100 años de promulgada la Constitución de 1917, con todas sus adendas, reformas y ajustes, sigue mostrando indicios y marcas de su emergencia heterogénea en inconsistencias entre algunos principios liberales y socialistas, corporativistas y pluralistas y demandas sociales traducidas en ley (la propiedad privada o la injerencia del clero en las decisiones públicas, por ejemplo, se defienden en un artículo y se restringen en otros). Además, con tantas modificaciones en su historia, algunas ya mencionadas en esta intervención, algunos expertos la han considerado como una legislación técnicamente desordenada, que muestra disposiciones duplicadas, inconsistencias terminológicas, desequilibrios regulatorios y desorden. Lo anterior no impide que esta legislación siga siendo la ley suprema que rige al país y que lo ha conducido a través de enormes y profundas transformaciones, entre otras razones, porque sigue expre-

20 Aporía es el tipo de lógica que hace visible el carácter insoluble de un problema y al hacerlo despliega numerosas alternativas posibles; alude a una forma particular de problematización que, en vez de forzar hacia una solución insostenible, asume la complejidad y la posibilidad de lo irresoluble. Me refiero, por ejemplo, a cuando algo es a la vez necesario e imposible. En esta lógica los elementos que entran en juego se erosionan mutuamente a la vez que requieren uno del otro para poder permanecer en la relación.

sando un ideal de justicia social, ya que el problema más grave que el país padece es la injuriante desigualdad social (Carpizo, 2001: 369). Valores como justicia social, defensa de los derechos y de las libertades se ven lejanos y casi imposibles en 2017, y por eso mismo perduran como valor convocante de organización social.

REFERENCIAS

- BEYE DE CISNEROS, Joaquín [1812] (1949). “México en las Cortes de Cádiz. Documentos”, Martín Luis Guzmán (dir.), *El liberalismo mexicano en pensamiento y acción*. México: Empresas Editoriales.
- BUENFIL, Rosa Nidia (1996). *Revolución Mexicana, mística y educación*. México: Torres Asociados.
- (2004). *Argumentación y poder: la mística de la Revolución mexicana “rectificada”*. México: Plaza y Valdés-PAPDI.
- CARPIZO, Jorge (2001). “Discurso al inaugurar el IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. xxxiv (100), México.
- DERRIDA, Jacques (1997). “El origen místico de la autoridad”, *Fuerza de ley. El fundamento místico de la autoridad*. España: Tecnos.
- FOUCAULT, Michel (1973). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- (1991), “Gubernamentalidad”, Graham Burchel, Colin Gordon y Peter Miller (eds.). *El efecto Foucault: estudios en la gubernamentalidad*. Chicago: University of Chicago Press.
- GÜEREÑA, Juan [1812] (1949). “México en las Cortes de Cádiz. Documentos”, Martín Luis Guzmán (dir.). *El liberalismo mexicano en pensamiento y acción*. México: Empresas Editoriales.
- GUISA Y AZEVEDO, Jesús (1941). “Franco acaba de cambiar el mundo”, *Doctrina política de La Reacción*. México: Editorial Polis.
- LOAEZA, Soledad (1989). *México 1968: los orígenes de la transición*. México: Colmex.

- LÓPEZ NÁJERA, Itzel (2009). La calidad educativa entre lo global y lo local. El peregrinaje de un significante de plenitud. Tesis de maestría. México: DIE-Cinvestav-IPN.
- RAMÍREZ, Rodolfo (coord.) (2013). *La reforma constitucional en materia educativa: alcances y desafíos*. México: Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez.
- REJÓN BAZ, Manuel (2013). “Cuadro comparativo de la Ley General de Educación. Antes y después de la reforma del 9 de septiembre de 2013”, Elsie Rockwell (coord.), *Documento interno de trabajo*. México: DIE-Cinvestav.
- (2013). “Reformas al artículo tercero constitucional en el periodo 28 de enero 1992 al 26 de febrero de 2013”, Elsie Rockwell (coord.), *Documento interno de trabajo*. México: DIE-Cinvestav.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (2015). “Presentación”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, disponible en: <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucionreordenadaconsolidada/presentacion>, consultado el 30 de septiembre de 2013.

FUENTES DOCUMENTALES

- BANCO MUNDIAL (1994). *Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean: Toward the 21st Century*. Washington, DC: World Bank.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (1934). XXXVI Legislatura. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*. México.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (1945). XLIV Legislatura. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*. México.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (1960). *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916*. México.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN (2013). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Secretaría General-Secretaría de Servicios Parlamentarios. Última reforma DOF, 30 de sep-

tiembre de 2013, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, consultado el 8 de octubre de 2013.

CÁMARA DE DIPUTADOS. LXII Legislatura, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>, consultado el 30 de septiembre de 2013.

CÁMARA DE DIPUTADOS. *Derogación del delito de disolución social*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues9.htm, consultado el 8 de octubre de 2013.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php>, consultado el 30 de septiembre y el 8 de octubre de 2013.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Ley General de Educación. Nueva Ley Publicada el 13 de julio de 1993. México: 1993 (Texto vigente. Última reforma publicada en el DOF el 11 de septiembre de 2013.), disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4759065&fecha=13/07/1993, consultado el 8 de octubre de 2013 y el 24 de enero de 2018.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Ley General del Servicio Profesional Docente, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/sep/20130901-A.pdf>, consultado el 23 de enero de 2014.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1995). *Programa de Desarrollo Educativo. 1995-2000*. México: SEP.

UNESCO, OREALC, SCHIEFELBEIN, E. (ed.) (1992). *La calidad de la educación en América Latina: problemas y posibilidades: edición preliminar*. París: UNESCO.

GESTACIÓN, DESARROLLO Y ADMISIÓN DE LA EDUCACIÓN COMO DERECHO UNIVERSAL EN MÉXICO

ABEL JUÁREZ MARTÍNEZ¹

Las ideas revolucionarias circularon en espacios pequeños y se alimentaron de las experiencias desarrolladas en otras latitudes, especialmente en España, en donde el anarquismo tenía una mayor presencia desde principios el siglo XIX. Fue allí donde el asunto del laicismo en la educación provocó problemas en el gobierno y donde organizaciones radicales asumieron un poder tal, que les permitió la defensa de los derechos de los trabajadores.

HUGO CANCINO Y ROGELIO DE LA MORA,
Ideas, intelectuales y paradigmas en América Latina

EL CONCEPTO Y LOS ANTECEDENTES

AUNQUE EL USO COTIDIANO DEL CONCEPTO EDUCACIÓN pareciera ser innecesario explicarlo, su definición no resulta sencilla al tener múltiples acepciones, que se incrementan con el paso del tiempo al agregarle nuevos atributos que dificultan aún más su entendimiento. Sin embargo, al evitar el error de simplificar en exceso y señalar las notas esenciales de este vocablo, puede dar buena cuenta de su significado. Al respecto, es de valorarse la sencillez con la cual se ha descrito el término educación como “la trasmisión de la cultura del grupo de una generación a la otra” (Abbagnano y Visalberghi, 1992: 6).

Esa definición lleva a entender que la educación sólo se da en el seno de un grupo humano, que en primer lugar se ha adaptado a su

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

entorno y luego lo ha transformado para lograr la sobrevivencia. Esa adaptación y esa transformación, que han dado resultados favorables, se consideran lo suficientemente valiosas y funcionales como para hacerlas del conocimiento de los nuevos miembros de la comunidad, de quienes se pretende las pongan en práctica para facilitar su existencia.

Entendida de esta forma es posible afirmar que ha existido la educación desde las cavernas hasta los modernos rascacielos, pues de otra manera no habría sido posible la continuación de la especie humana. A partir de esta base conceptual, puede entenderse que el núcleo central de la educación del ser humano es el grupo familiar. No obstante, en nuestro tiempo esa función es compartida por otros sujetos sociales, el mayor de los cuales es el Estado, que considera a la educación no sólo como un hecho sino como un derecho, tanto individual como social y pretende garantizarlo, regularlo y dirigirlo.

Esa perspectiva de la educación es muy reciente, ya que en el pasado imperaron otras visiones y maneras de entenderla que ahora parecen erróneas o sin sentido, pero no deben juzgarse fuera de su contexto.

En el caso de México está ampliamente documentada la educación mexicana, no así la del resto de los pueblos originarios, sin embargo, de Tenochtitlan se apunta que sus instituciones educativas fueron "... *tel-pochcalli*, que significa 'casa de jóvenes' [...]; *calmecac*, que significa 'corredor o pasillo largo'; *cuicacalli*, 'casa de canto' e *ichpuchcalli*, 'casa de doncellas'" (Escalante, 2012: 21). En estos lugares se impartía la educación militar, la artística, la religiosa y la cívica; era diferente la de los plebeyos y la de las clases dominantes.

La Conquista española transformó la educación, pues aparte de la instrucción religiosa se procuró el aprendizaje de la lengua, las artes y los oficios europeos, para lo cual se fundaron escuelas, y las "... más importantes y antiguas se crearon en la Ciudad de México por iniciativa de los franciscanos..." (Escalante, 2012: 34).

Poco tiempo después, en la educación elemental novohispana participaron también seglares, que se dedicaron a enseñar en calidad de

maestros particulares, cuyo ejercicio fue regulado más adelante por las Ordenanzas de Maestros del Muy Noble Arte de Leer y Escribir, pregonadas en el año de 1601, que fueron uno de los primeros intentos, en lo que ahora es México, de regular la calidad de la enseñanza, ya que para desempeñarse como maestro era necesario obtener una licencia, previa aprobación de un examen de conocimientos, así como reunir requisitos tales como ser español cristiano viejo.

Como se observa, en el periodo colonial existían criterios bien definidos para acceder a la docencia, en los cuales el objetivo principal era mantener la pureza de la doctrina católica y las buenas costumbres, aunque debe señalarse que: “Ni en las ciudades españolas ni en las provincias de Ultramar existió un proyecto educativo de alcance general a cargo del Estado” (Gonzalbo, 2012: 66).

Ese proyecto, sin embargo, sí existió al finalizar el dominio español, tal como se aprecia en las disposiciones relativas de la Constitución de Cádiz, específicamente en su artículo 131, donde la facultad vigésima segunda de las Cortes consistía en: “Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias” (Juárez, 2010: 103).

Bajo ese ordenamiento, correspondía a los ayuntamientos según el artículo 321, numeral quinto de la constitución de Cádiz: “Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común” y a las Diputaciones Provinciales, en términos del artículo 335, numeral quinto: “Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados, y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos”.

Es el título IX de la Constitución gaditana el que en cinco artículos reguló la instrucción pública, mismos que se transcriben a continuación:

Artículo 366. En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir

y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

Artículo 367. Asimismo, se arreglará y creará el número competente de Universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.

Artículo 368. El plan general de enseñanza será uniforme en todo el Reino, debiendo explicarse la Constitución política de la Monarquía en todas las Universidades y establecimientos literarios donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.

Artículo 369. Habrá una Dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del Gobierno, la inspección de la enseñanza pública.

Artículo 370. Las Cortes, por medio de planes y estatutos especiales, arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública.

Estas disposiciones se consideraron vigentes en México, aun después de la Independencia, mientras no se expedía una legislación nacional en la materia en una época en transición, en la que aún estaban en lento proceso de formación las instituciones mexicanas.

De ahí que, en 1829, en *la Colección de los Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes*,² se tuviera como norma positiva al Decreto de 23 de junio de 1813, emitido por las Cortes, en cuyo capítulo I, artículo 14, y capítulo II, artículo 12, se desarrollan de manera más amplia las atribuciones de los ayuntamientos y de las diputaciones provinciales en materia de educación, que respectivamente señalaban:

2 Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005: 88-89 y 94).

Artículo 14. Cuidará el ayuntamiento de todas las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación, que se paguen de los fondos del común; celando el buen desempeño de los maestros, y muy especialmente el puntual cumplimiento de lo que previene el artículo 366 de la Constitución por la que deberá también enseñarse a leer a los niños, y disponiendo se doten convenientemente los maestros de los fondos del común, previa la aprobación del gobierno, oído el informe de la diputación provincial; o en defecto de estos fondos, los que la diputación acuerde con las formalidades que previene el artículo 322 de la Constitución.

Artículo 12. Velará la diputación sobre el cumplimiento de lo que está prevenido a los ayuntamientos acerca del establecimiento de escuelas de primeras letras e instrucción de la juventud, conforme a los planes aprobados por el gobierno. La diputación provincial, por ahora y hasta que se apruebe la dirección general de estudios, hará examinar, si pudiere ser, en su presencia por las personas que tenga por conveniente los que aspiren a ser maestros públicos de leer, escribir y contar, procurando que reúnan los que hayan de ser aprobados la competente instrucción á la moralidad más acreditada. La misma diputación aprobará estos maestros; y el título donde ha de constar este requisito será firmado por el jefe político, por un individuo de la diputación, y refrendado por el secretario de esta: se despachará gratis, y servirá para ejercer esta enseñanza en cualquier pueblo de la provincia.

Paralelamente, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, también conocido como Constitución de Apatzingán, en su artículo 39 disponía que: “La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”. Las disposiciones de ambos ordenamientos se entienden bajo la luz de las ideas preconizadas por la Ilustración. Uno de sus principales exponentes, en contraste con el desinterés del Antiguo Régimen hacia las masas, en *Emilio, o de la educación*, decía que: “A las plantas las endereza el cultivo, y a los hombres la educación” (Rousseau, 2011: 35).

El énfasis en educar al ciudadano como base del progreso, que aún resulta familiar, encuentra su raíz en ese movimiento, cuyas características principales fueron “la crítica radical a la autoridad, la utilización del método experimental, la redacción y la publicación de todos sus escritos en lengua vulgar, el reclamo a la razón para dilucidar todos los asuntos, la exaltación de la tecnología moderna...” (Labastida, 2012: 18).

LOS PRELUDIOS

En las primeras décadas de lo que la historiografía define como la génesis de la república mexicana (1810-1860), en teoría los miembros de ésta ya deberían de disfrutar de una vida independiente alejada del gobierno virreinal, no obstante, un acercamiento al periodo nos muestra que su diario vivir estuvo colmado de diversas tensiones sociales, que se reflejaban en las incertidumbres ideológicas y políticas que experimentaron para lograr el objetivo de organizarse como una nación; de hecho:

Durante el siglo XIX, los grupos en pugna del país consideraban a la educación como un proceso importante para el individuo y la sociedad; pero mientras para unos significaba mantener el *statu quo* de que disfrutaban los grupos privilegiados, para otros era el camino para lograr los cambios que necesitaba la nación, si quería incorporarse a las transformaciones del mundo moderno en un ámbito de libertad (Hernández, 2003).

De hecho, tales grupos polarizando sus posturas no arribaban a un consenso en la construcción de un sistema gubernamental, que tuviese sano equilibrio e incluyese tanto los intereses de los conservadores como de los liberales o de los poderes centrales y regionales.

En sus orígenes, al federalismo, según la concepción ideológica de las Cortes de Cádiz a las que acudió el doctor José María Couto, diputado por la provincia de Veracruz, lo imaginó factible para los estados de la Unión, mas no para los ciudadanos como individuos.

Desde la dimensión educativa resulta interesante el título ix de la Constitución gaditana, en donde ya se incluyen características novedosas para la instrucción tales como: el establecimiento de una Dirección General de Estudios, la cual se supone ocupada primordialmente en la supervisión de la enseñanza pública. Además, en el artículo 368 se preveía la estructura de un plan de enseñanza uniforme para todo el reino.

Estas características en sí mismas abrían un amplio espectro para emprender el cambio en el campo de la educación, lamentablemente su aplicación en la Nueva España resultó limitada por las condiciones inestables en las que se vivía, de tal suerte que muchos de los preceptos señalados en dicho documento, que en su momento hubiesen traído beneficios a los sectores menos favorecidos de la estructura social novohispana, no se instauraron. Quizá porque los defensores de la debilitada administración virreinal intuyeron que la Constitución aludida coincidía con los anhelos libertarios de los insurgentes, factor que, de alguna manera, apuraría la debacle de sus intereses en América. En estas circunstancias y a pesar de que el sector peninsular empezaba a perder su representación como potencia hegemónica, aún se negaba a aceptar un relevo en el liderazgo colonial y, para el caso mexicano, en la “hoja de ruta” para instituir a la educación como un derecho universal; por lo que la lucha por las libertades sociales todavía llevó más tiempo.

Aunque de forma lenta y costosa desde el punto de vista histórico-social, la marcha por la conquista de las libertades (sobre todo en el contexto de la insurgencia) continuó avanzando, tan es así que los integrantes del Congreso de Chilpancingo se preocuparon por redactar una constitución que fue promulgada en Apatzingán y que, si bien es cierto tomaba muy en cuenta los asuntos políticos y otras garantías sociales, no desdeñó el asunto educativo y fue congruente con su postura al legislar en torno a él.

En su contenido, la Constitución de Apatzingan, aunque no fijaba las condiciones precisas para la educación nacional, sus redactores sí tuvieron cuidado de proteger el derecho de las entidades recién federadas para que ellas implementaran la educación acorde con sus necesida-

des específicas. Y con particular énfasis el artículo 39 del capítulo v señalaba: “La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder”.³ Dicho artículo en materia educativa establecía de facto la posibilidad para que la enseñanza de todo ciudadano no fuese postergada, antes bien, se le definía como una necesidad social y una de las responsabilidades centrales del Estado y, por tanto, ya se la define con un carácter general, es decir enfocándose hacia la universalidad.

UN PRIMER INTENTO DE FEDERALIZACIÓN

Andando el tiempo y en referencia directa a la primera constitución mexicana redactada en 1824, la concepción que descollaba en torno a una educación para los recién separados de la monarquía española mostraba objetivos más transparentes, toda vez que en su artículo 50, fracción 1, se establece que en la república se debe:

Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lengua, sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública de los respectivos estados (Solana, Cardiel y Bolaños, 1991: 19).

Tal vez teniendo en mente estas ideas, el doctor José María Luis Mora, el 17 de noviembre de 1824, en el seno del Congreso del Estado de México, se pronunció abiertamente en el sentido de que nada era más importante para el Estado que lo referente a la instrucción de la juventud, pues esta sería la base para que en el futuro sobre ella yaciesen las instituciones sociales.

3 Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (1985: 28).

A pesar de que el horizonte parecía estar despejado para el establecimiento de las políticas educativas favorables a la población mexicana, no obstante, en los años siguientes se volvieron a polarizar los esfuerzos entre los conservadores y los liberales, decantándose en vaivenes político-militares, que las más de las veces terminaron como fallidos ejemplos de centralismo, federalismo y hasta monarquismo con influencia europea o norteamericana (Corzo, 2001: 6). Sin embargo, en lo profundo de la sociedad del México decimonónico, la lucha por las libertades sociales y la democracia continuaba dirigiéndose a contracorriente.

UN CASO ATÍPICO DE LEGISLACIÓN

En este sentido, resulta sugestivo el hecho de que fue precisamente en el contexto de una de las administraciones centralistas y conservadoras: la de Antonio López de Santa Anna en 1833, donde se plantan las ideas más cercanas a la educación como derecho universal, que más tarde se vislumbrarán en la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete.

Los hechos enunciados se facilitaron en virtud de que, acompañando al xalapeño en la presidencia de la república, estuvo Valentín Gómez Farías como vicepresidente, quien para atender el ramo educativo se rodeó de liberales connotados entre los que destacaron José María Luis Mora, Lorenzo de Zavala, Crescencio Rejón y Andrés Quintana Roo. Ellos, animados por la filosofía de Gómez Farías, en conjunto sostenían que “la instrucción del niño, era la base de la ciudadanía universal y de la moral social”.⁴

La educación del pueblo desde la perspectiva del doctor Mora era el punto de partida de cualquier proyecto educativo y la instrucción, a su vez, habría de estar en consonancia con la política general del país. Sus ideas se resumían en tres puntos: combatir el monopolio que el clero mantenía sobre la enseñanza, instituir la acorde con las necesidades

4 *Idem.*

del nuevo Estado social y difundir entre las masas las estrategias más precisas para el aprendizaje.

Dichos planteamientos de alguna manera se convertirían en la inspiración pedagógica de la reforma educativa de Gómez Farías; con él se creó por primera vez la Dirección de Instrucción Pública para el Distrito Federal y Territorios de la Federación.

Es con este grupo de intelectuales donde aparecen los conceptos de formación de ciudadanos, y donde el término religión se desdibuja en aras de una *moral social*; dicha aportación ya apunta directamente al laicismo en el entorno de la educación mexicana. Al hurgar un poco más en sus aportaciones se pueden rescatar las que consideramos más notables:

1. La educación será controlada por el Estado.
2. La enseñanza será libre, pero sujeta a las disposiciones del gobierno nacional.
3. Sustraer la enseñanza de las manos del clero como recurso para proporcionar una sólida formación.
4. Fomentar la instrucción elemental para hombres y mujeres, niños y adultos.
5. Fundar escuelas normales para preparar a un profesorado consciente de su función social.

Una lectura mesurada del documento, nos muestra el intersticio obligado que nos conduciría a la clave para el cambio social y educativo, el cual no se hallaba en el giro que tomase la orientación pedagógica ni siquiera en la excelencia de los planes académicos, sino en la insuficiencia de buenos profesores, los cuales únicamente se tendrían con el establecimiento de instituciones dedicadas a la formación de ellos: “Esta situación contribuyó a frenar las posibilidades de una rápida expansión de la política educativa oficial, ya que la continua necesidad y urgencia de contar con profesores no sólo debidamente preparados sino en cantidad

suficiente, limitó mucho el crecimiento del número de escuelas y la calidad de la enseñanza” (Velasco, 1988: 49).

EL EXPEDIENTE TORAL PARA LA LIBERTAD EDUCATIVA

La puesta en marcha de la Constitución producto del movimiento reformista liberal de 1857, si bien no era un documento acabado, sí avanzó significativamente con rumbo a la universalidad de la enseñanza; sus creadores no desdeñaron en absoluto las aportaciones realizadas en los manuscritos jurídicos de 1812, 1814, 1824 y 1833, pues a pesar de las tensiones nacionales propias de los ajustes estructurales, su avance resulta muy significativo en tanto que impactó de sobra en los privilegios sociales, económicos y políticos del clero, del ejército y de los latifundistas; además, permitió el comienzo de un sistema diferente de tenencia de la tierra orientado a la pequeña propiedad privada.

Por el tema que nos compete, consideramos que la mayor aportación a la construcción de un régimen republicano fue la atinada decisión del Congreso Extraordinario Constituyente integrado por 310 diputados (incluyendo a propietarios y suplentes) representantes de los diferentes estados, distrito y territorios. Éste, guiado por Ignacio Comonfort, como presidente sustituto de la república mexicana, consideró pertinente insertar en el capitulario de la Constitución de 1857 a *las garantías individuales o derechos universales del hombre*, las cuales, como nuevos paradigmas, en aquel momento, ayudaron sustantivamente a contextualizar el proceso histórico de la reforma liberal, que se apoya en la nueva dimensión desde la que se mira el problema educativo; incluimos parte de su declaración de principios:

Título I, Sección I: De los derechos universales del hombre:

Artículo 1. El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, de-

clara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

Artículo 2. En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional, recobran, por ese solo hecho, su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes.

Artículo 3. La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir.

Artículo 6. La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público.

Como bien lo señala la historiadora Lilia Díaz (2000: 593) al hacer alusión a la trascendencia del texto de 1857: “[De hecho] fue la primera que incluyó un capítulo especial de tal naturaleza. Los autores del proyecto de 1856 consideraron los derechos del hombre como naturales y superiores a la autoridad, a la ley y a la sociedad misma y no simples limitaciones al poder público”. Se puede afirmar que fue con ese espíritu humanista universal con el que se concibió el artículo 3 de la Constitución mencionada, que establece la libertad de enseñanza en nuestro país, aunque de inicio se deben tener en cuenta las certeras observaciones de Daniel Cosío Villegas (1980: 120), investigador que ha tenido mucha influencia en la reconstrucción de los procesos históricos mexicanos, quien al referirse a esta coyuntura social subraya: “... el Congreso trabajó como suele suceder en cualquier asamblea normal: ‘una gran masa de gente que contribuye a la obra con el nombre, con presencia o una intervención insustancial, y una veintena de desesperados que hacen la obra’”.

Dicha opinión representa un excelente marco de referencia para adentrarnos en el análisis de la Constitución de 1857, considerando que

de los 310 delegados con representación acreditada en el pase de lista inicial, en la sesión final de la aprobación del documento, únicamente se emitieron 69 votos a favor y 15 en contra, lo que hizo un total de 84 con una ausencia evidente y no justificada de 226 diputados.⁵

Al analizar mesuradamente y a la distancia el suceso narrado, hallamos en éste una trascendencia evidenciada en varios factores de la Constitución de 1857: se muestra que se legisló para todos los mexicanos pero se apoyaron en un pacto social; se defendió la libertad de enseñanza proclamada y sostenida; se rompió con el monopolio que el clero ejercía en los espacios educativos; disminuyó la brecha cultural para el establecimiento de escuelas particulares laicas y, sobre todo, se colocaron bases firmes para iniciar la construcción de un sistema educativo público con fundamentos universales.

La redacción de la Constitución de 1857 implicó fuertes y encontradas discusiones al interior del Congreso, los conceptos que cada diputado manifestó resultan esclarecedores del proceso indicado, por lo que consideramos oportuno seleccionar algunas de aquellas intervenciones para que a la distancia se pueda construir un juicio equilibrado.

Sin mayor preámbulo ingresemos en las sesiones de los legisladores de 1857. Uno de los primeros en tomar la palabra fue Manuel Fernando Soto Pastrana (1825-1898) para señalar que la libertad de enseñanza estaba muy vinculada al problema social y que éste, a su vez, contemplaba al menos tres dimensiones de desarrollo: inteligencia, bienestar material y sobre todo moral; ahora bien, si la familia o el municipio no permitían dicho perfeccionamiento social, entonces este derecho le concernía sólo al Estado como garante de los esfuerzos individuales, el cual debería vigilar en todo momento que los estudiantes ya no fueran rehenes de los planes de estudio tiránicos. Con base en lo anterior, Soto se declara a favor de la libertad de la enseñanza en tanto que ésta “difundiría la luz en los entendimientos”.⁶

5 Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y el 75 Aniversario de la Revolución Mexicana (1985: 12).

6 *Idem.*

Por su parte, el ministro José María Lafragua Ibarra (1813-1875) también apoyó dicha postura colocando un acento especial en el hecho de que, para evitar el retorno del autoritarismo, el gobierno liberal no tuviese en la enseñanza más intervención que la de “cuidar que no se ataque la moral”.⁷

La intervención de Guillermo Prieto Luján (1818-1875) movió al colectivo a una reflexión prudente y no a pocos hizo dudar en el sentido de que, si bien era necesario arrancarle al clero el monopolio de la instrucción pública, no obstante, había que tener cuidado para no otorgar completamente la libertad educativa al Estado, cuando apenas se estaba luchando por ella, pues desde su perspectiva ambos planteamientos resultaban incompatibles: “Querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno es desear luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible y pretender establecer un vigía para la inteligencia, para la idea, pero lo que no puede ser vigilado es tener miedo a la libertad”.⁸

La participación de Prieto dio margen para que el diputado Barcárcel indignado dijera ante el Congreso, que el artículo 3 como se había presentado abría la puerta al abuso y a la charlatanería, al arribo de extranjeros poco instruidos que en el país se convertirían en traficantes de la enseñanza. Terminó su exposición subrayando que, entre otras inconsistencias, los congresistas: “Queriendo quitar trabas a la instrucción, se las coloca al verdadero progreso”.⁹

Miguel García Granados (1809-1878) centró sus comentarios en los antecedentes académicos de los profesores a partir del momento en que fuesen empleados; solicitaba de manera formal que a éstos los examinara previamente una comisión pedagógica y, de esa manera, se conociese más sobre su procedencia, la formación académica y el perfil del maestro. Tal proceder evitaría, entre otros vicios, la improvisación didáctica en las ciencias que, como la física y la medicina, avanzan en sus hallazgos científicos día a día.

7 *Idem.*

8 *Idem.*

9 *Idem.*

Sus observaciones se consideraron sensatas, en virtud de que apuntaban a otra aportación del artículo 3, y que de alguna manera se estaban mirando por “encima del hombro”, a saber, la cuestión de que las profesiones (y entre éstas la de profesor) necesitaban de un título para su ejercicio y, sobre todo, de los requerimientos indispensables para su expedición. Dotándolas de este marco legal, hipotéticamente las profesiones quedarían sujetas a ejercerse en todo el territorio nacional.

Por su parte, Juan Ignacio Ramírez Altamirano (1818-1879) les dijo a los respetables miembros del Congreso que no era el momento de detenerse a discutir asuntos formales o de organización cotidiana, pues a su entender tales conductas permitirían que se rebajase el tema fundamental de la libertad y la universalidad de la enseñanza a los intereses particulares de un maestro de escuela; desde su perspectiva, el Congreso tenía una enorme responsabilidad porque se estaba discutiendo uno de los más nobles derechos universales del hombre: “Si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, todo hombre tiene derecho de enseñar y de escuchar a los que enseñan. De esta libertad es de la que trata el artículo, y como ya está reconocido el derecho de emitir libremente el pensamiento, el artículo está aprobado de antemano”.¹⁰

Diversas alocuciones se dieron alrededor de la libertad de expresión, no obstante, a pesar de la heterogeneidad, una tesis prevaleció sobre las otras y se impuso. Ésta registraba que, si no se rescataba e instituía la libertad de enseñanza en aquel momento, resultaría un tanto difícil formar hombres respetuosos y conscientes del sistema liberal, el cual la generación de 1857 convirtió en un hito del progreso ilustrativo de la nación.

Sin embargo, ante la amenaza de un ataque sorpresivo por parte de los sectores conservadores, que en un momento dado podrían utilizar dicha libertad en beneficio de un espíritu retardatario, el Congreso terminó decantándose por el control estatal de la educación como recurso

10 *Idem.*

para otorgarle al país una educación progresista con bases científicas bajo la premisa de instruir a: “las jóvenes generaciones en consonancia con la filosofía del nuevo Estado Mexicano y los intereses generales de la población nacional” (Solana, Cardiel y Bolaños, 1991: 19).

En este contexto, los cambios trascendentales que los hombres de la Reforma trataban de imponer en México para alcanzar el progreso socioeconómico, resultaron sin duda un buen pretexto para que los conservadores enarbolaran el Plan de Tacubaya el 17 de diciembre de 1857, con el objetivo primordial de invalidar la Constitución recién aprobada e impedir la aplicación de las reformas generales. De esta manera, con una reacción repentina de las fuerzas conservadoras que provocaron en lo inmediato la inestabilidad político-militar, se limitó considerablemente la aplicación, en las regiones de México, de ese intento por tornar laica y libre a la educación.

CONSTITUCIÓN DE 1917

El positivismo llegó a ser también una concepción política que “... se utilizó como instrumento por un grupo, de aquí que en México no sea posible desligar al positivismo de una forma de política: el porfirismo y [...] los científicos” (Zea, 1985: 28).

El lema positivista de orden y progreso sólo era posible materializarlo en un sistema político fuerte y con apoyo de la ciencia, que presuponía a la educación como un medio de superar la vieja sociedad dominada por la religión y la tradición.

Partidario de esas ideas, el jurista y médico Gabino Barreda (1818-1881), quien había escuchado las conferencias que dictaba Augusto Comte en París,¹¹ contribuyó a la elaboración de la ley de instrucción pública de 1867, que fue la base de la creación de la Escuela Nacional Preparatoria con el influjo positivista de la época.

11 *Idem.*

Como estudiante de esa institución, que otrora fuera el Colegio de San Ildefonso, otro gran mexicano, Justo Sierra (1848-1912), recibió su influencia y más tarde llevó el positivismo a la Universidad Nacional, de la cual consideraba que:

... la acción educadora de la Universidad resultará entonces de su acción científica; haciendo venir a ella grupos selectos de la intelectualidad mexicana y cultivando intensamente en ellos el amor puro de la verdad, el tesón de la labor cotidiana para encontrarla, la persuasión de que el interés de la ciencia y el interés de la patria deben sumarse en el alma de todo estudiante mexicano.¹²

Más allá de estos esfuerzos, el tema educativo no logró hacerse extensivo durante el Porfiriato, ya que la gran mayoría del pueblo mexicano carecía del acceso a este derecho, reclamo sentido de quienes deseaban redimir a las masas a través de la educación.

Ésta y otras asignaturas pendientes en materia social se vieron reflejadas en los debates del Congreso Constituyente de 1917. Fue tanta la importancia que se dio a la materia educativa, que el primer jefe del constitucionalismo, Venustiano Carranza, acudió personalmente cuando se discutió el dictamen del proyecto del artículo 3, que la Comisión Dictaminadora respectiva modificó para quedar como sigue:

Artículo 3. Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escue-

12 *Ibid.*, p. 390.

las de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno.

La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.¹³

Entre los primeros diputados que hicieron uso de la palabra para posicionarse respecto al dictamen de este artículo, estuvo Francisco J. Múgica, quien de manera grandilocuente calificó al momento del debate de ese numeral: “grande, palpitante, solemne, en razón de que se trata nada menos que del porvenir de la patria, del porvenir de nuestra juventud, del porvenir de nuestra niñez, del porvenir de nuestra alma máter, que debe engendrarse en los principios netamente nacionales y en principios netamente progresistas”.¹⁴

Luego de arduos debates, en que el punto central fue el concepto de laicismo, se aprobó, con 99 votos a favor y 58 en contra, el texto final del artículo 3 que señalaba:

Artículo 3. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

13 Diario de los Debates, p. 432.

14 *Ibid.*, p. 434.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.¹⁵

Los diputados constituyentes que votaron a favor fueron Aguilar, Aguirre, Allende, Romero, Albertos, Andrade, Aranda, Arteaga, Avilés, De la Barrera, Bojórquez, Bravo, Calderón, Cano, Cañete, Casados, Del Castillo, Cedano, Cervantes, Céspedes, Colunga, Dávalos, Dinorín, Dyer, Enríquez, Espeleta, Espinosa, Ezquerro, Fernández, Franco, Gámez, García, García, Garza, Giffard, Góngora, González, González, Guerrero, Gutiérrez, Hidalgo, Ibarra, Ilizaliturri, Jara, Labastida, Leija, Limón, López, López, López, Madrazo, Manjarrez, Manzano, Márquez, Martínez, Escobar, Martínez, Mayorga, Mercado, Monzón, Moreno, Múgica, Navarrete, Navarro, Palma, Pastrana, Payán, Pereyra, Pérez, Pintado, Prieto, Ramírez, Ramírez, Ramos, Recio, Rivera, Robledo, Rodiles, Rodríguez, Roel, Rojano, Román, Romero, Rosales, Ross, Ruiz, Silva, Sosa, Tépal, De la Torre, Torres, Truchuelo, Vázquez, Vega, Victoria, Vidal y Villaseñor.

Los diputados que votaron en contra fueron Aguilar, Aguiar, Alvarado, Amaya, Castañeda, Castaños, Cepeda, Cervantes, Cravioto, Chapa, Dávalos, Dávila, Dorador, Fajardo, Garza, Garza, Gómez Palacio, González, Guzmán, Herrera, Jiménez, Juarico, Lizardi, López, Lozano, Macías, Márquez, Martí, Meade, Méndez, Navarro, Ocampo, Ochoa, O'Farril, Ordorica, Palavicini, Peralta, Perusquía, Pesqueira, Rodríguez, Rouaix, Sánchez, De los Santos, Sepúlveda, Silva, Solares, Solórzano, Suárez, Ugarte, Verástegui, Villaseñor Lomelí, Von Versen, Zavala D., Zavala P. y Rojas.

Con el devenir del tiempo, el artículo original se ha ido modificando, de manera que a la fecha lleva diez reformas, que según la fecha de

15 *Ibid.*, p. 530.

su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* son: la de 13 de diciembre de 1934; la de 30 de diciembre de 1946; la de 9 de junio de 1980; la de 28 de enero de 1992; la de 5 de marzo de 1993; la de 12 de noviembre de 2002; la de 10 de junio de 2011; la de 9 de febrero de 2012; la de 26 de febrero de 2013; y la de 29 de enero de 2016.

Estos vaivenes de la historia patria, sin embargo, no han alterado, al menos hasta ahora, dos grandes pilares de la educación en México: su carácter laico y gratuito, piedras de toque del sentido de progreso que aún anima a nuestra Carta Magna, y que hacen de la escuela pública mexicana un ente tangible del derecho a la educación.

LA ACTUALIDAD

El tema educativo se encuentra en el centro del debate nacional en México a raíz de las reformas constitucionales y de las leyes secundarias aprobadas en el año 2013 en ese rubro, cuyos ámbitos de aplicación son la educación obligatoria y la enseñanza media.

El aspecto toral de estas modificaciones normativas se refiere a la calidad educativa definida por el artículo 8, fracción IV, de la Ley General de Educación como: “la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad”.

Esta búsqueda de la calidad en la educación tiene como objetivo último “el máximo logro de aprendizaje de los educandos”, según lo establece el artículo 3, párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando señala que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa, la idoneidad de los docentes y los directivos deben garantizarla.

El interés por la calidad educativa se recoge en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, cuyos resultados fueron producto de la consulta ciudadana por internet realizada del 28 de febrero al 26 de abril de 2013 a través de la página pnd.gob.mx, en la que participaron 129 299 ciuda-

danos, de los cuales 52% fueron jóvenes menores de 30 años, 36% mujeres y 2% adultos mayores de 65 años.

En esta consulta, 60% de los encuestados respondió que para mejorar la educación básica en México es necesario que maestros, directores y supervisores estén mejor capacitados y evaluados. Así el sistema educativo mexicano se encontró ante la impostergable necesidad de mejorar para responder a los requerimientos de la sociedad globalizada.

Uno de los aspectos que se estima contribuirá a ese mejoramiento es la instauración de un sistema nacional de formación continua, actualización de conocimientos, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica, en términos del decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, según se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de noviembre del año 2013, así como poner en marcha procesos similares dirigidos a docentes y directivos de todos los niveles educativos.

Las naturales resistencias al cambio se han hecho patentes entre la comunidad docente del país, que cree ver en la reforma educativa un atentado a los derechos laborales como la estabilidad en el empleo, así como una aplicación retroactiva de la ley, aunque en sus manifestaciones públicas de descontento ha aseverado que no se opone a la calidad ni a la evaluación educativa propuestas en la norma jurídica.

Más allá de los matices y los elementos consustanciales a la modificación del orden normativo en materia de educación que han servido para abonar la discusión, es innegable la necesidad de elevar la calidad de la enseñanza, pues resulta obvio que México continúa en los últimos lugares de logros académicos respecto de los demás países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), según los resultados arrojados por las pruebas estandarizadas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés), cuyos informes correspondientes al año 2012 no son alentadores: el desempeño en matemáticas fue de 413 para México, en tanto que

el promedio de la Organización es de 494; en lectura, el resultado nacional fue de 424, contrastado con el promedio internacional de 496; en ciencias se obtuvo 415, mientras el resultado de los países pertenecientes a la Organización fue de quinientos uno.

De igual forma, factores como la deserción escolar, la escasa vinculación entre la escuela y el sector productivo, la dificultad para incorporar la enseñanza a las modernas tecnologías de la información y la comunicación, la ancestral marginación del ámbito rural y la masificación de las ciudades, así como la escasa asignación de recursos económicos por parte del Estado, que acrecientan las debilidades del sistema escolar en México, hacen apremiante no sólo una reforma legal sino de perspectiva social, de actitud individual y de esfuerzo colectivo para incidir de manera real y positiva en la mejora de la educación.

CONSIDERACIONES FINALES

Como quedó asentado, el siglo XIX se tipifica por la paulatina secularización de las relaciones sociales y económicas, empero ello no implicó la instauración de un equilibrio político entre las facciones contendientes en el México posindependentista, en ese sentido la Constitución de 1857 fue el resultado de un apretado pacto social que como los propios congresistas señalaron “se realizó en el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano”, cuya principal bondad estribó en haber aglutinado en un texto diversos intereses contrastantes, que intentaron bosquejar los destinos de la nueva república de manera democrática. Fue espinoso el camino para instaurar a la educación como derecho universal, pero consideramos fehacientemente que esta acción brotó de los ideales liberales que se fueron afianzando a lo largo de la centuria decimonónica.

En otras palabras, ya se puede hablar de un intento legal y pacífico por unificar los intereses opuestos de los partidos en pugna, que deseaban controlar al país legislando en torno *al derecho universal* a instruirse de todos los mexicanos. Estamos conscientes entonces de que dicha

Constitución, aunque sólo representa un primer avance jurídico, como se explicó en este ensayo, este anticipo en buena medida recupera las aportaciones realizadas por estadistas, diplomáticos, trabajadores e insurgentes, que en su momento apoyaron a la corriente liberal y lograron incrustar al proyecto educativo nacional en el contexto de los derechos universales del hombre.

Concluiremos nuestro análisis ratificando que la legislación reformista y su incorporación definitiva al texto constitucional, reafirmaron en aquellos momentos históricos la configuración política del país y contribuyeron de forma contundente a la construcción de un Estado laico, al conseguir la separación de la Iglesia y el Estado, una educación laica y liberal y la legitimación de México como nación independiente. Aunque esta sacudida desafortunadamente para el país avivó reacciones negativas de corte militar, entre las que destacan la Guerra de Tres Años, la intervención extranjera y el Segundo Imperio, la evolución sociocultural ya se había gestado.

El orden decimonónico mexicano fue destruido por el huracán de la Revolución, que fue a la par un movimiento destructor de las viejas estructuras sociales y creador de nuevas instituciones.

El ánimo renovador y regenerador del pueblo se materializó en el máximo ordenamiento emanado del constituyente de Querétaro, que dio a luz el 5 de febrero de 1917 un nuevo código fundamental, en el que el progreso social marcó la pauta en materias tan esenciales como los derechos de los obreros y los campesinos, sin faltar la educación, vista como un medio y como un fin para llevar al país a su pleno desarrollo bajo los principios de laicidad y gratuidad.

Como un derecho humano fundamental, el de la educación ha recorrido un largo proceso de gestación y no puede decirse que se ha cumplido por completo, pues cada día se sigue construyendo y fortaleciendo al impulso de una sociedad cada vez más informada, que reclama su participación en los temas torales de la nación, que aún ve en la educación un tema inacabado pero demasiado valioso para no involucrarse

en su defensa, tanto para las generaciones actuales como para las que han de venir, pues en el ejercicio de esta prerrogativa, como quizá en ningún otro derecho, se alcanza la dignidad del ser humano.

REFERENCIAS

- ABBAGNANO, Nicola y A. Visalberghi (1992). *Historia de la pedagogía*. México: FCE.
- BARBOSA HELDT, Antonio (1972). *Cien años en la educación de México*. México: Pax-México.
- CANCINO, Hugo y Rogelio de la Mora (2007). *Ideas, intelectuales y paradigmas en América Latina, 1850-2000*. México: UV.
- COMISIÓN NACIONAL PARA LAS CELEBRACIONES DEL 175 ANIVERSARIO DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL Y EL 75 ANIVERSARIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA (1985). *Debates de los artículos 3, 27 y 123. Educación, Propiedad y Trabajo*. México: Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SANCIONADA Y JURADA POR EL CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE EL DÍA 5 DE FEBRERO DE 1857 [Facsimilar]. México: FCE.
- CORZO, Ricardo (2001). *Un panorama histórico de México*. México: UV.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel (1980). *La constitución de 1857 y sus críticos*. México: SEP-Diana.
- DELGADO MOYA, Rubén (1998). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. México: SISTA.
- DIARIO DE LOS DEBATES, disponible en: <http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/debatesII.pdf>, consultado el 17 de enero de 2017.
- DÍAZ, Lilia (2000). "El liberalismo militante", *Historia general de México*. México: Colmex.
- ESCALANTE GONZALBO, Pablo (2012). "La educación mexicana y los proyectos franciscanos para la educación de los indígenas en la Ciudad de México", Pilar Gonzalbo Aizpuru y Anne Staples (coords.). *Historia de la educa-*

- ción en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos-Secretaría de Educación del Distrito Federal.
- GONZALBO AIZPURU, Pilar (2012). “Los primeros siglos de la Nueva España”, Pilar Gonzalbo Aizpuru y Anne Staples (coords). *Historia de la educación en la Ciudad de México*. México: El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos-Secretaría de Educación del Distrito Federal.
- HERNÁNDEZ MEJÍA, Salvador (2003). *De los privilegios y los cambios: antecedentes históricos del artículo 3 constitucional*. Xalapa: SEV-DGB.
- HERRERA MORENO, Enrique (1923). *Historia de la educación secundaria en el estado de Veracruz*. Jalapa: Oficina Tipográfica del Gobierno del Estado.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO (1985). *Constitución de Apatzingán*. México.
- JUÁREZ MARTÍNEZ, Abel (2010) (coord.). *Veracruzanos en la Independencia y la Revolución*. México: UV-Gobierno del Estado de Veracruz-Comisión Organizadora del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para la conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional y del Centenario de la Revolución Mexicana.
- LABASTIDA, Jaime (2012). “La Ilustración novohispana”, *Revista de la Universidad de México*. Nueva época, marzo (97), disponible en: <http://www.revistadelauniversidad.unam.mx/9712/Labastida/97labastida.html>, consultada el 13 de abril de 2017.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (2011). *Emilio o de la Educación*. Madrid: Editorial Edaf, p. 35.
- SOLANA, Fernando, Raúl Cardiel Reyes y Raúl Bolaños Martínez (1991). *Historia de la educación pública en México*. México: FCE.
- SUPREMA CORTE DE LA JUSTICIA DE LA NACIÓN (2005). *Colección de los Decretos y Órdenes Generales expedidos por las Cortes*. México: pp. 88-89 y 94.
- TENA RAMÍREZ, Felipe (1980). *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*. México: Porrúa.
- TORRES SEPTIÉN, Valentina (2006). “La educación privada en México”, *Particular. Revista Educativa*. I, septiembre-octubre, México.
- VELASCO TORO, José (1988). *Cien años de educación en Veracruz*. Xalapa: UV.

ZARCO, Francisco (1957). *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*. México: Secretaría de Gobernación.

ZEA, Leopoldo (1985). *El Positivismo en México. Nacimiento, apogeo y decadencia*. México: Porrúa.

ZORAIDA VÁSQUEZ, Josefina (2000). “Los primeros tropiezos”, *Historia general de México*. México: Colmex.

ENTRE EL VIEJO Y EL NUEVO ESTADO. POLÍTICAS SOBRE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN EL PERIODO CONSTITUCIONALISTA. VERACRUZ 1915-1920

GERARDO ANTONIO GALINDO PELÁEZ¹

La revolución en las ideas educadoras tiende hacer a la escuela lo que debe ser, una escuela genuinamente mexicana, eminentemente nacional, con el objeto de alcanzar para las generaciones del porvenir el mayor grado de desarrollo físico y la mayor potencia intelectual [...] a fin último de hacer grande a México reconstituyendo nuestra raza.

ENRIQUE HERRERA MORENO²

LA HISTORIA DE LA EDUCACIÓN EN VERACRUZ representa una posibilidad de acercarse a un entramado cultural complejo e interesante que nos muestra una serie de avatares en el tiempo.³ Como parte de una realidad educativa del país, la veracruzana presenta cambios y continuidades que se enmarcan en diferentes procesos históricos nacionales que se relacionan y se condicionan entre sí, pero que también ofrecen una fisonomía con rasgos propios. Partimos del hecho de que en el siglo XIX en la entidad y en el país se establecieron políticas que tendieron a construir un sistema educativo público controlado por el Estado, y que dentro de esta estructura se instauró una “cultura escolar” tal como la defi-

1 Facultad de Historia de la Universidad Veracruzana.

2 Enrique Herrera Moreno, nacido en Córdoba, Veracruz, estudió Medicina y fue catedrático en los colegios preparatorios de Córdoba y Xalapa. Desempeñó el cargo de secretario de Educación Popular en la gubernatura de Heriberto Jara en 1916. El fragmento que sirve de epígrafe forma parte de una disertación que fue publicada en la revista *La Escuela Nacional*, órgano de esa dependencia en enero de 1917.

3 Este trabajo tiene como antecedente el artículo “Educación popular para una sociedad en crisis: la enseñanza elemental en Orizaba, Veracruz, 1914-1920”, que en coautoría con Hubonor Ayala Flores se publicó en el número 18 de la revista *Ulúa* de julio-diciembre de dos mil once.

ne Dominique Julia, conformada por un curso dividido en niveles, un cuerpo profesional integrado por maestros y directores que se encargan de cumplir y hacer cumplir las normas y prácticas, y un espacio separado con mobiliario y útiles específicos que permitan la trasmisión de saberes (Julia, 1995: 131-134).

En las siguientes líneas intentaremos adentrarnos en los avatares que la construcción de esta cultura implicó en el periodo comprendido entre 1915 y 1920, época en la que tuvieron lugar diversos acontecimientos enmarcados en la lucha revolucionaria iniciada por Madero en 1911 para derrocar a Porfirio Díaz.⁴ En el caso veracruzano, muchas de las acciones emprendidas en materia de educación elemental entre 1914 y 1917 pueden considerarse como antecedentes del artículo tercero constitucional y de la posterior legislación federal en materia educativa del periodo posrevolucionario.

En el periodo comprendido entre 1911 y 1913, a decir de Heather Fowler, la agitación popular en Veracruz se manifestó en movimientos regionales presionados por problemáticas internas especialmente del ámbito rural (Fowler, 2009: 155-207) y en los subsecuentes, entre 1915 y 1920, en donde ubicamos nuestro trabajo; estas mismas problemáticas locales se habían transformado, merced al movimiento revolucionario nacional que se había convertido “en un poderoso disolvente de individualismos regionales”. La penetración del conflicto armado en las más remotas comunidades, que hasta entonces habían estado ajenas a los conflictos nacionales, provocó la movilidad forzada general a medida que

4 En la historiografía sobre la historia de la educación en el estado sobresalen algunos autores que han trabajado este periodo. En la segunda mitad del siglo xx, los libros considerados “clásicos” de Juan Zilli Bernardi, *Historia de la educación pública en Veracruz*, y de Jerónimo Reyes Rosales, *Historia de la educación en Veracruz*, fueron pioneros en la reseña de las acciones de los revolucionarios veracruzanos, aunque eran obras que enumeraban sus acciones sin mayor análisis. En 1986, Ricardo Corzo Ramírez, José G. González Sierra y David A. Skerrit en la biografía titulada *...Nunca un desleal: Cándido Aguilar 1889-1960*, le dedican, por primera vez, un apartado a las acciones educativas de ese personaje y a su gobierno con un sentido crítico.

los eventos nacionales fueron permeando a todo el territorio (Knight, 2010: 961). Por otra parte, una vez que el Ejército Constitucionalista de Oriente encabezado por Cándido Aguilar controló las principales ciudades del estado en 1914, y se hizo del gobierno estatal, impulsó una serie de reformas sociales cuyos aspectos educativos aquí analizaremos.

EN BUSCA DEL APOYO POPULAR

Con el llamado a la insurrección hecho por Venustiano Carranza mediante el Plan de Guadalupe, el 26 de marzo de 1913, México entró de lleno en una contienda que se caracterizó por su intensidad y su violencia. Con el propósito inicial de desconocer al gobierno de Victoriano Huerta y restablecer el orden constitucional interrumpido tras el asesinato de Francisco I. Madero, el nuevo movimiento que se autonombró constitucionalista abarcó, en un primer momento, las regiones del norte y posteriormente avanzó hacia el resto del territorio nacional.

Aunque enfocados en el combate y en el derrocamiento del gobierno huertista, los generales constitucionalistas se dieron tiempo para dictar leyes agrarias y laborales, así como para normar aspectos de la vida social con el afán de buscar el respaldo de la población. Así, por ejemplo, a pesar de la oposición de Carranza, los generales al mando de las tropas emitieron, en muchas ocasiones por cuenta propia, distintas resoluciones que tuvieron como objetivo satisfacer las demandas de tierra en las regiones que ocuparon, ganando con ello adeptos a su causa y reforzando, así, su posición frente a las facciones de Francisco Villa y Emiliano Zapata a las que posteriormente derrotarían.

En el inicio del movimiento armado, los propósitos de Carranza se circunscribieron a una restauración de la legalidad en torno a los principios de la Constitución de 1857, por lo que a su movimiento también se le conoció como constitucionalista, pero la realidad imperante y los deseos de cambio de algunos de sus seguidores pronto impulsieron sus propias condicionantes, tanto a las confrontaciones bélicas como a las

acciones políticas de ese movimiento encabezado por el llamado Varón de Cuatro Ciénegas (Ulloa, 2000: 787-788).

De esta manera, el ejército carrancista enarboló la bandera del constitucionalismo pues supo que existían antecedentes que le otorgaban popularidad y legitimidad a su lucha e incorporó a numerosos sectores de la población, lo que finalmente le otorgó, junto con el apoyo tácito de Estados Unidos, el triunfo sobre Victoriano Huerta. Dos factores en “clave corporativista” coadyuvaron a esa tarea: el pacto con la Casa del Obrero Mundial, que aportó una importante y estratégica cuota de sangre a los ejércitos de Carranza con contingentes del proletariado urbano de la Ciudad de México, y la expedición a marchas forzadas de la ley agraria de 6 de enero de 1915, que abrió las posibilidades al reparto de las tierras. No obstante lo anterior, las fuerzas en torno a Venustiano Carranza se caracterizaron por aglutinar diversos ejércitos regionales que, sin embargo, compartieron rasgos comunes.

La instalación del gobierno constitucionalista en el puerto de Veracruz y de la gubernatura del estado al mando del general Cándido Aguilar a fines de 1914, implicó continuar con el esfuerzo de conservar y de acrecentar el apoyo de los grupos de obreros y campesinos tanto de la Ciudad de México como de Veracruz, condición para ganar la lucha contra las fuerzas de la Convención encabezadas por Francisco Villa. Cándido Aguilar procedía de la región centro del estado, y se había incorporado a la lucha armada ante el llamado a la insurrección hecho por Francisco I. Madero en 1910 mediante el llamado Plan de San Ricardo, promulgado un 14 de julio de ese mismo año, manteniendo diversos combates contra las fuerzas federales.

Ante la llegada de Madero a la presidencia de la república, una vez derrotado el régimen porfirista, Aguilar alcanzaría un peso político de importancia en Veracruz. Sirvió al gobierno maderista en diversos puestos militares, y cuando Victoriano Huerta asesinó a Madero y se erigió en presidente, se lanzó a combatir al usurpador adhiriéndose al movimiento de Carranza quien, en mayo de 1914, lo nombró gobernador de

Veracruz y encargado de unificar a los distintos sectores en torno a su grupo, especialmente a los obreros y a los campesinos para luchar en contra del huertismo (Corzo, González, Skerrit, 1986: 18-43).⁵

Así, las políticas corporativistas fueron la divisa común de su movimiento como lo muestran las disposiciones y las reformas legislativas, que abarcaron diversos aspectos y que intentaron permear al tejido social, acción que en Veracruz llevó a cabo Aguilar, quien se convertiría en su seguidor más importante en la zona central de la costa del Golfo de México. Entre otras, destacan las referentes al trabajo, al descanso dominical, al divorcio y a la expulsión de los clérigos extranjeros, a la prohibición a la Iglesia para que impartiera educación, así como a la creación de la Comisión Agraria Mixta y la promulgación de la Ley de Educación Popular de 1915. Esta última fue reformada por Heriberto Jara en 1916, y se convertiría en el inicio de la política educativa seguida posteriormente en el país, cuyas características fundamentales serían la de ser laica, gratuita y popular, persiguiendo el ideal de ser “práctica”.

UN PANORAMA DESOLADOR

A pesar de ser el estado de Veracruz escenario inicial de la reforma educativa emprendida por Enrique C. Rébsamen, quien junto con Enrique Laubscher y otros destacados educadores extranjeros y nacionales pusieron los cimientos del sistema educativo nacional durante el Porfiriato, el estado de la educación estatal requería de un cambio de fondo. De acuerdo con el censo de 1910, noventa por ciento de la población seguía en el analfabetismo a pesar de haberse creado en Veracruz la primera Escuela Normal para la formación de maestros, contar con dieciocho

5 En el periodo que comprende esta investigación, de 1915 a 1920, fueron gobernadores de Veracruz: Cándido Aguilar, Heriberto Jara, Miguel Aguilar, Adalberto Palacios, Mauro Loyo, Delfino Victoria, José María Mena, Armando Deschamps, Juan J. Rodríguez, Antonio Nava, Carlos Méndez Alcalde y Gabriel Garzón Cossa (Blázquez, 1986: 12386-12387).

escuelas cantonales, cinco colegios preparatorios, otras tantas escuelas especiales para la educación de la mujer, etc. Sin embargo, las áreas rurales, donde vivía la mayoría de los veracruzanos, carecían de la más elemental infraestructura educativa y no recibieron los beneficios de las políticas emprendidas en pro de la educación por el gobierno estatal, que en su mayor parte fueron dirigidas a la población urbana. Las estadísticas de esa época nos presentan lo crítico de la situación.

El censo nacional de 1910 arrojaba que la población total de Veracruz era de 1 132 859 habitantes, y de esa cifra los que sabían leer y escribir contabilizaban sólo 186 036, por lo que los analfabetos sumaban 937 915. La media nacional de alfabetizados era de 19.74% de la población total, mientras que en el estado sólo se registraba 16.42% (Secretaría de Agricultura y Fomento, 1918: 8-9, en Galindo y Ayala: 2011: 50). Las anteriores cifras reflejan el sentido que hasta entonces habían tenido las políticas educativas durante el Porfiriato, en las que prevaleció el interés por una elite urbana ilustrada más que por una mayoría carente educación (Bazant, 1993: 271).

Por otra parte, la situación del magisterio presentaba diversas problemáticas. Las 18 escuelas cantonales existentes en el estado agrupaban a la mayoría de los egresados de la Escuela Normal de Xalapa, que detenía los mejores salarios, laboraban en instalaciones adecuadas y estaban en contacto con la bibliografía y el material didáctico que generalmente se importaba de Europa y Estados Unidos. En contraste, las escuelas sostenidas por los ayuntamientos se enfrentaban a la escasez de fondos de los municipios para el pago de su sostenimiento, a la indiferencia de muchas autoridades y, de ordinario, se ubicaban en casas habitación adaptadas sin que existieran las mínimas condiciones higiénicas y pedagógicas. Ejemplos de lo anterior, lo constituyen los sueldos del cantón de Coatepec situado en la zona central del estado y muy cerca de Xalapa, la capital de la entidad veracruzana. En 1906, el jefe político del cantón informaba que el sueldo de un maestro de la escuela cantonal Benito Juárez era de 58 pesos mensuales, y el de un profesor rural en Ayahualulco, una localidad dentro

de la misma demarcación, era de 17 pesos, situación que 8 años después no había cambiado sustancialmente.⁶

A ello hay que agregar que pese al funcionamiento de la normal xalapeña de la que ya habían egresado cientos de profesores de ambos sexos, la realidad era que la mayoría de los docentes que estaba a cargo de las escuelas municipales y las que se encontraban en el campo, carecía de título. Los que egresaban con un título del plantel fundado por Rébsamen, bien encontraban acomodo en las diferentes escuelas cantonales y municipales que funcionaban en las principales ciudades o emigraban a otros estados en busca de mejores condiciones de trabajo, lo que también sucedía en otras entidades.⁷ No se tienen datos fidedignos de Veracruz, pero no debió ser muy diferente de lo que acontecía en el Distrito Federal en donde, según Engracia Loyo, 63% de los 2 253 profesores del Distrito Federal y los territorios carecía de título señalando que: “Quizás la falta de recursos económicos fuera una de las causas que impedían a los jóvenes seguir la carrera de normalistas”, entre otras, así como lo difícil de los estudios que provocaba una alta deserción, los bajos salarios o el escaso prestigio de la profesión docente que hacía desistir a muchos jóvenes de ésta (Loyo, 2003: 59).

En la zona rural la situación se agravaba por la resistencia de los padres a enviar a sus hijos a la escuela, debido a que los empleaban en las faenas del campo. En esa época, la mayoría de la población vivía en el campo y se dedicaba a los cultivos de la caña de azúcar, naranja, tabaco, vainilla, etc., y era allí donde se necesitaba abundante mano de obra, incluida la infantil. La situación en las ciudades no era muy diferente pues el trabajo infantil en las factorías o en los servicios también era muy

6 Archivo General del Estado de Veracruz, sección de Justicia e Instrucción Pública, exp. 93, letra M, f. 478.

7 Desde que egresaron las primeras generaciones de maestros normalistas, una constante fue que un número considerable de ellos se trasladó a otros estados ya sea por las solicitudes que hacían las autoridades de esas entidades para instituir planteles que siguieran los métodos establecidos en la normal xalapeña o en busca de mejores condiciones de trabajo; con el tiempo se originaron relaciones que abarcaron buena parte de la geografía nacional (Galindo, 1995: 122; Moreno, 2014: 1-9).

frecuente, lo que llevó a Cándido Aguilar a obligar a los propietarios agrícolas o industriales a fundar y mantener escuelas primarias laicas si no hubiera una escuela pública a una distancia menor a dos kilómetros de la residencia de los trabajadores, siendo estas inspeccionadas por el Estado con el fin de paliar esa situación (Blázquez y Corzo, 1997: 386).⁸

LEGISLAR PARA CAMBIAR LA REALIDAD

Aguilar promulgó la Ley de Educación Popular de 1915 como fruto de las deliberaciones del congreso educativo al que convocó y en el que participaron algunos de los más destacados profesores de la entidad en esa época, egresados de la Escuela Normal de Xalapa, de los Colegios Preparatorios del Estado y de algunos profesores que venían en el contingente encabezado por Venustiano Carranza, que arribó al puerto de Veracruz a finales de 1914, como Enrique Herrera Moreno, Delfino F. Valenzuela, Atenógenes Pérez y Soto, Saúl Rodiles y Luis Sánchez Pontón, entre otros. El escenario de las deliberaciones de este congreso fue el Teatro Principal de la ciudad de Veracruz entre febrero y abril de 1915, y se reanudaron en Xalapa en el mes de junio en el salón de actos de la Escuela Normal xalapeña.⁹

Los temas debatidos abarcaron la mayoría de los aspectos del proceso educativo como la organización y la clasificación de las escuelas,

8 No obstante, esta previsión, el trabajo infantil no se prohibió sino hasta la promulgación de la Constitución de 1917. En Yucatán, el gobernador Salvador Alvarado, perteneciente a la facción de Carranza, prohibió el trabajo de menores de trece años y de quince para las niñas. En Jalisco, el gobernador Manuel Aguirre Berlanga expidió una ley laboral en 1914 que lo prohibía a los menores de nueve años (Valadés, s.f: 438).

9 En los últimos días del régimen porfirista, en mayo de 1911, se debatía en el congreso federal la Ley de Instrucción Rudimentaria, que facultaba al ejecutivo a abrir escuelas en cualquier punto de la república y que tenía como objetivo expandir la alfabetización y los conocimientos de aritmética al mayor número de personas posible. Fue aprobada en junio de ese mismo año, aunque por la situación política y social del país no se aplicó, no obstante, representa un antecedente importante de las escuelas dirigidas a grupos marginados y muestra el interés en este tipo de proyectos ante la ingente necesidad que había de ampliar la cobertura educativa en la segunda década del siglo xx (Acevedo, 2011: 450-451).

los programas generales de enseñanza, el tiempo escolar, el mobiliario, la inspección escolar, la enseñanza normal, secundaria, agrícola, comercial, de artes y oficios, profesional, entre otros temas y problemáticas.

Una de las discusiones se orientó hacia la educación elemental, debatiéndose si ésta debería seguir siendo de la mayor responsabilidad de los ayuntamientos como lo señalaba la Ley Landero y Cos¹⁰ promulgada en los tiempos de la República Restaurada, pues la mayoría carecía de recursos para sostenerla; se abordó también el tema de la educación secundaria y se promovió su separación de los estudios preparatorios.

Entre las disposiciones de la nueva Ley de Educación destacaban: la pretensión de abarcar un ámbito escolar más amplio al denominarse precisamente popular,¹¹ además de ser obligatoria y tener objetivos que incluyeran la formación intelectual, moral, estética, física, metódica, racional y social, tendería a desarrollar y activar las funciones mentales y contribuiría a la formación del carácter y la educación del sentimiento y la voluntad. También se dividió a la educación primaria en elemental y superior; la elemental en urbana, rural y suplementaria y le imprimió sus características: laica, gratuita, nacionalista e *integral*, definiendo a este último concepto como la tendencia a “producir el desenvolvimiento físico, intelectual, moral y estético de los educandos” (Blázquez y Corzo, 1997: 533).

De acuerdo con varios autores, la idea de Aguilar era relacionar estrechamente la educación con el desarrollo agropecuario dentro de una política educativa orientada al sentido de lo *práctico*, que resultaría

10 Francisco Landero y Cos fue gobernador de Veracruz de 1872 a 1875 y en su mandato se promulgó la Ley Orgánica de Instrucción Pública y el Plan de Estudios Preparatorios Generales y Especiales del Estado, leyes número 123 y 124, respectivamente. Esta legislación rigió toda la política educativa del estado desde 1873 hasta 1915 en que fue derogada.

11 El término *popular* para referirse a la educación pública no era nuevo. Fue expresado por primera vez en el Congreso Nacional de Instrucción Pública en 1890. Los miembros de la comisión de Enseñanza Elemental Obligatoria formada por Enrique C. Rébsamen, Miguel F. Martínez y Manuel Zayas discutieron el cambio de *enseñanza elemental* por el de *educación popular* para tratar de unir a todos los miembros de la nación por medio de la educación, sin embargo, la propuesta no prosperó.

fundamental en su concepción y quehacer como gobernante, y en la que la educación rural tendría una importancia no vista hasta entonces (Corzo, González, Skerrit, 1986: 120-121). Este nuevo énfasis en la educación de los habitantes del campo se pretendía reforzar con la formación de profesores que atendieran esas áreas.

En este mismo orden de ideas, en octubre de 1916 se lanzó una convocatoria para la formación de profesores y profesoras de “educación primaria rural” mediante la puesta en marcha de cursos “teórico-prácticos”, que durarían dos años y que se realizarían en las primarias superiores ubicadas en las poblaciones de mayor importancia. Los docentes serían los maestros de los grados más avanzados y los directivos de dichas escuelas superiores, quienes impartirían cinco materias que versarían sobre teoría de la enseñanza, metodología especial de la enseñanza de la escritura-lectura, disertaciones sobre temas científicos del programa de la escuela rural y práctica profesional. Para apoyar estos esfuerzos, el gobierno otorgaría “pensiones de cincuenta pesos” a los alumnos que ingresaran en dicha formación.¹²

Para el medio rural, el sentido práctico se traduciría en la creación de las llamadas “escuelas granja” y para las zonas urbanas en el establecimiento de escuelas nocturnas para adultos, en este caso dirigidas a obreros y artesanos. Cabe señalar que en el caso de las escuelas nocturnas enfocadas a la atención de artesanos y obreros, la legislación ya las había formalizado desde la época de la Ley Landero y Cos, en 1872, y existían varias de este tipo en las ciudades más importantes del estado como Córdoba, Orizaba, Xalapa y el puerto de Veracruz, aunque fue en el periodo que nos ocupa cuando tuvieron, al parecer, una atención y un apoyo más puntual por parte del gobierno del estado y se extendieron a más poblaciones de la geografía veracruzana.

12 La Secretaría de Educación Popular del Estado de Veracruz-Llave (1917: 7-8) señala la apertura de diversos planteles en zonas rurales como en Mixquiapan en Jalacingo, Pacho Viejo y Zoncuantla en Coatepec, Loma del Sueño, Purga, El Sauce y Paso Naranjo en Soledad de Doblado, Médanos, en Alvarado, etcétera.

El tiempo de la enseñanza en los planteles rurales se distribuía así: en el turno matutino se instruía sobre agricultura práctica, aseo para entrar al salón, aritmética, canto, cultura física, lengua nacional, geometría, dibujo y trabajos manuales con un tiempo para recreo, el cual abarcaba tres horas diarias. Para el turno vespertino, las materias eran canto, geometría, dibujo, trabajos manuales, cultura física, lengua nacional, un espacio de tiempo para preparar la jornada del día siguiente y las clases de agricultura práctica.¹³

A partir de la promulgación de la Ley de Educación Popular en 1915, la educación primaria estaría a cargo del gobierno estatal y de los ayuntamientos; se creó, además, el Consejo de Educación Popular el que ejercería, en adelante, el control sobre todo el sistema educativo. Por otra parte, la educación básica estaría bajo la supervisión de la Dirección General de Educación Primaria y, a nivel local, se crearon las Juntas de Educación Primaria, las cuales estarían formadas por el alcalde, quien fungiría como presidente, el regidor de Instrucción Pública como vicepresidente, el director de la principal escuela como secretario, de otros dos maestros de escuela y de dos vecinos de “reconocida ilustración” como vocales, nombrados por el Consejo de Educación Popular.

De acuerdo con Juan Zilli, el “espíritu” de dicha ley fue una concreción de los debates prevalecientes en el congreso. Se trató de desechar el viejo concepto de “instrucción pública” que predominaba hasta entonces, sustituyéndolo por el de “educación popular”, pues se trataba de mostrar un:

... indicio de que cambió el concepto fundamental de la función de la Escuela y el Maestro; ya no priva la intención de impartir conocimientos, sino la de promover el funcionamiento regular de los órganos para su cabal desarrollo; se trata de coadyuvar al normal desenvolvimiento de las disposiciones innatas y personales, encaminar al niño a asumir acti-

13 Secretaría de Educación Popular del Estado de Veracruz-Llave (1917: 10).

tudes, normar su conducta. El maestro ya no es el instructor, ni el preceptor; se quiere que sea educador. Son viejas ideas casi caídas en desuso: ideas de Rébsamen, de Laubscher, de Carrillo... (Zilli, 1966: 281).

En estos planteamientos se puede ver una cierta influencia de los debates pedagógicos que se estaban desarrollando en el país en medio de las balas de los cañones y de las trincheras de los ejércitos revolucionarios. En Yucatán, el profesor José de la Luz Mena empezaba los ensayos de lo que se llamó “educación racionalista”, cuyos orígenes ideológicos estaban en el pensamiento anarquista y en el racionalismo pedagógico de Francisco Ferrer Guardia. En México, el racionalismo se asumió como antagónico a la escuela tradicional, oponiéndose al memorismo y preconizando:

... el desarrollo de todas las actividades del individuo; al verbalismo, la observación directa de la realidad, la acción y el trabajo espontáneo y útil socialmente; la autoeducación y el gobierno de sí mismo frente al autoritarismo; al individualismo opuso la solidaridad, la vida en común, la socialización del esfuerzo infantil, la cooperación; fomentó la coeducación y frente al laicismo opuso la extirpación de los prejuicios teológicos. El maestro debía excitar todas las energías infantiles (Blanco *et al.*, s. f.: 5-28).

No obstante estos esfuerzos enfocados a combatir las causas del atraso educativo y la falta de cobertura hacia las clases más necesitadas, así como la intención del congreso de reunir a los profesores para discutir las soluciones a esas y otras problemáticas, es de notarse, como apuntan Corzo y otros autores, “el procedimiento piramidal” que caracterizó al mismo Congreso, la asistencia de “contados notables” y la ausencia del grueso del magisterio veracruzano, que impidió la intervención de la mayoría de los maestros, especialmente los situados en las zonas rurales “en la reformulación de su quehacer en Veracruz”, situación que marcó una continuidad con las prácticas llevadas a cabo en el Porfiriato (Corzo, González, Skerrit, 1986: 120).

La ley fue derogada en 1916 por el gobernador Heriberto Jara, quien promulgó una nueva ley en ese mismo año en la cual trató de dar mayor participación y responsabilidad a los ayuntamientos en materia de educación, la cual se denominaría cívico-social y se creó también la Secretaría de Educación, suprimiendo a la Dirección General de Educación Primaria. Con estas reglamentaciones se pretendía organizar y descentralizar la educación en el estado, ensayándose las reformas que más adelante implementarían Carranza y los diputados constituyentes en la Carta Magna de 1917; aunque las consecuencias de que la educación estuviera a cargo de los municipios continuarían siendo un pesado lastre para su desarrollo.

Cabe señalar que tanto la realización del congreso como la promulgación de las leyes de 1915 y 1916 se dieron en un contexto de crisis alimentaria, carestía de alimentos, pugna entre el carrancismo y sus oponentes villistas y zapatistas, así como la asunción de nuevos actores sociales como obreros y campesinos que, en el caso de Veracruz, estaban siendo coptados por el constitucionalismo a fin de afianzar su dominio y enfrentarse a las facciones rivales, por lo que la puesta en marcha de estas disposiciones se dio entre muchas dificultades.

Un primer resultado de esta nueva tendencia en la educación se reflejó en la formación de los profesores de la Escuela Normal de Xalapa. El plan de estudios de 1916 incluyó la enseñanza de nuevas ciencias como la zoología y la botánica, así como otras clases que tenían que ver con aplicaciones más prácticas como la floricultura, la horticultura, la agricultura y la costura, complementándose con las de tipo artístico como el canto, el solfeo, además de las clases de higiene.

Otra importante transformación fue la puesta en marcha de las llamadas “conferencias pedagógicas” organizadas por las Juntas de Educación Popular Primarias y Superiores en las cárceles, los sitios públicos y las cabeceras de zonas educativas “con el objeto de hacer obra cultural entre el magisterio”. Esta disposición estaba contemplada en el artículo 339 de la Ley de Educación Popular promulgada en septiembre de 1916

(Blázquez, 1986: 140-212). El objetivo de esas conferencias en palabras de Enrique Herrera Moreno, secretario de Educación Popular, era perseguir la educación social de las masas en sus derechos y obligaciones cívicas, así como exaltar el patriotismo.

En el caso de los reos, presos en las cárceles, se buscaba que los contenidos de las conferencias versaran sobre temas morales, provocando con ello despertar la conciencia de los presos y también impulsar las temáticas cívicas.

Para Herrera, las conferencias públicas eran “verdaderos actos de beneficencia social”, pues el conferencista era un benefactor que siembra la semilla en donde ha de “brotar el árbol” que proporcionaría frutos a la colectividad, por lo que impartirlas se convertiría en un deber, el fomen-
tarlas en una obligación y el escucharlas en una necesidad. Herrera situaba la impartición de las conferencias por encima de “la caridad vulgar” pues, según él, había más razones de peso que fomentar las actividades colectivas de caridad que trataban de aliviar las “calamidades públicas”, ya que:

... la caridad vulgar remedia la necesidad de un individuo aislado o un reducido número de individuos, en tanto que la conferencia que educa a las masas es una caridad que se hace a toda la sociedad [...] la caridad que alivia calamidades no beneficia más que al grupo de damnificados, en tanto que las conferencias son actos benéficos para toda la colectividad [...] la falta de alimento en el cuerpo no origina más que la inanición individual, en tanto que la carencia del sustento del espíritu trae consigo la inanición del grupo social.¹⁴

Además de la educación oficial impartida en las aulas de clase, el gobierno trató de filtrar los ideales del ciudadano modelo que aspiraban formar los gobiernos revolucionarios: individuos aptos para las diferentes ramas productivas y con los valores de la nueva organización social y de un nuevo nacionalismo nacido de la Revolución.

14 *Ibid.*, pp. 15-17.

La ley de 1916 se destacó por una serie de disposiciones que pretendían organizar la administración de la educación en el territorio veracruzano, retomando la mayoría de los contenidos de la que le había antecedido apenas hacía un año. De esta manera, enfatizó que en el estado de Veracruz la educación popular debería ser laica y se dividiría de acuerdo con los niveles en seis secciones: la educación de párvulos, la educación primaria rural, la educación primaria urbana, la secundaria, la normal, la agricultura y otras especialidades. Acorde con el ideario de crear ciudadanos aptos para el Estado, las finalidades educativas tenderían a la formación física, intelectual, moral, estética y cívico social.

En el caso de la educación física, se pretendía inculcar en los educandos las disciplinas como la gimnasia, los deportes, los ejercicios militares y el tiro al blanco. Por su parte, la educación intelectual tenía como propósito educar metódicamente en las funciones mentales, acrecentar el conocimiento y metodizar la instrucción haciéndola racional a fin de formar el carácter por medio de la educación de la voluntad, basada en el conocimiento de las cosas y sus relaciones. Se establecía que la enseñanza no seguiría sólo la memorización, sino que se buscaría armonizarla con otras formas educativas para desarrollar integralmente la función intelectual del individuo.

En lo que respecta a la educación moral, se trataba de partir de la observación del contexto en el que tenían lugar los actos que rodeaban al alumno para orientarlos hacia la adopción de una disciplina escolar, la formación del carácter y la orientación hacia el bien, lo que se concretaría en lograr actos que tendieran a despertar el amor a la patria, a sus héroes y a sus glorias, así como la inclinación hacia todos los benefactores de la humanidad. Además, se pretendía que este bagaje de valores se tradujera en la profundización en el aula de temas acerca de los deberes personales, deberes de familia, sociales, cívicos, la erradicación de vicios y de las supersticiones.

Con la educación estética se trataba de *excitar el amor a la belleza* en todas las ocasiones que el programa educativo lo permitiera, para lo

cual se procuraría que en todas las aulas reinara un ambiente estético. Esta área de estudio comprendería la enseñanza del dibujo, las labores manuales, las lecturas, las prácticas de recitación, la oratoria, las conferencias, las proyecciones cinematográficas, la educación musical, las excursiones que fomentaran la observación de la naturaleza, las conferencias sobre historia del arte etc., así como el establecimiento de academias de música en algunas poblaciones, entre otras asignaturas y actividades.

La educación cívico-social se impartiría por medio de conferencias y conversaciones del maestro con sus alumnos, clases especiales, ligas de acción social e instituciones para escolares. El objeto de esta educación sería la promoción del progreso material, moral y cívico de cada localidad e incentivar a la iniciativa privada a realizar el bien común. En cada comunidad donde estuviera una escuela se fundarían *ligas veracruzanas de acción social* formadas por personas de *reconocido espíritu progresista* con virtudes cívicas y morales, y se tendrían en cuenta los servicios sociales que hubieran prestado a la sociedad.

Otra de las innovaciones de la legislación fue sin duda la llamada educación de párvulos y la creación y puesta en funcionamiento de los llamados jardines de niños, concebidos como el inicio de la educación formal de los individuos, cuyo objetivo sería la promoción del desarrollo integral del niño de entre cuatro y seis años, utilizando el método de Federico Froebel, pedagogo alemán, quien creó en el siglo XIX los jardines de niños, cuyo método fue adoptado por la legislación veracruzana que nos ocupa, promoviendo mediante su implementación que el infante tuviera experiencias directas objetivas y concretas, que interactuara con su entorno, con la naturaleza mediante la libertad, la espontaneidad y la autoactividad.¹⁵

15 En la revista *La Escuela Nacional* se reseñaron diversas noticias sobre el funcionamiento de los primeros *kindergarten*, puerigardos o jardines de niños que se iban estableciendo en las ciudades de Veracruz. En la reseña de la inauguración de la ciudad de Córdoba, que en esos días figuraba como la capital del estado, se señala que en ese plantel “se protegerá al niño contra los prejuicios, errores y fanatismos de la tradicional, rutinaria y patentemente funesta educación de la mayor parte de los hogares; en él se cuidará, respetará y desarrollará su organización y actividades relativas; en él se orientará liberal y juiciosamente su vocación; en él se tratará en fin de

Los objetivos propuestos para la educación primaria señalaban el desenvolvimiento físico, intelectual moral y estético de los educandos, promoviendo el amor a la patria y a sus instituciones, buscando el progreso del país y el perfeccionamiento de sus habitantes. La primaria elemental tendría una duración de 5 años y la primaria superior de 2, y la edad para cursarlas se estableció entre los 6 y los 15 años. Esta legislación hizo énfasis en lo relativo a las escuelas rurales a las que proveyó de una reglamentación especial.

En cuanto a la educación secundaria, el legislador trató de configurar un nuevo tipo de enseñanza eminentemente práctica que abarcara a varones y a mujeres. Además de ser laica, integral y gratuita, su objetivo era concluir el ciclo educativo comenzado en la escuela primaria: "... preparando a los alumnos para la lucha por la vida, poniendo a las señoritas en aptitud de proseguir los cursos electivos y a los varones de ingresar a los cursos preparatorios que se establezcan en estas escuelas" (Blázquez, 1986: 158).

Las escuelas secundarias para señoritas perseguían el propósito de "ensanchar la cultura física, intelectual, moral, estética y cívico-social adquirida en la escuela primaria e impartir una cultura encaminada hacia la vida del hogar" (Blázquez y Corzo, 1997: 159).

Otra de las disposiciones de la nueva ley fue, además de anticiparse a las reformas educativas nacionales que posteriormente crearían las escuelas secundarias como extensión de la educación primaria, establecer la universidad como etapa terminal del sistema educativo estatal, la cual por los problemas económicos derivados del conflicto armado no se instituiría sino hasta décadas después. Estas disposiciones fueron retomadas en la Constitución Política del Estado de Veracruz en septiembre de mil novecientos diecisiete.

En 1918, al hacerse necesario reglamentar los artículos de la nueva constitución tanto federal como estatal, el gobierno de Cándido Aguilar

formar niños normales que en el futuro pueden ser hombres normales", Secretaría de Educación Popular del Estado de Veracruz-Llave (1917: 14).

creó la Secretaría de Educación Pública, la cual se dividió en la Dirección de Educación Primaria y el Departamento Universitario, al que quedaron adscritos los antiguos colegios de Córdoba, Orizaba, Xalapa y Veracruz, que eran las escuelas secundarias. Además de estos planteles, pertenecían a este ámbito también las escuelas industriales de mujeres de Xalapa y Orizaba, una escuela superior de comercio existente en Orizaba, la recién creada Escuela Textil Nocturna de Río Blanco y la academia de música de Córdoba.

La ley de 1916 también normó lo relativo a la educación profesional que incluyó la carrera del magisterio en las escuelas normales, la de enfermería para ambos sexos, la de obstetricia y un apartado de enseñanzas especiales que incluían el comercio, la agricultura, la industria y las artes y los oficios.

Para emprender estas reformas el gobierno de Aguilar llevó a cabo varias acciones en distintos ámbitos. Una de ellas fue mejorar la comunicación entre todos los miembros del magisterio por medio de un órgano oficial de la Secretaría de Educación Popular del Estado en formato de revista mensual que se denominó *La Escuela Nacional. Revista Pedagógica*, redactada por el secretario del ramo, los jefes subalternos de éste, inspectores técnico-escolares, inspectores médico-escolares, directores de las escuelas oficiales y maestros en ejercicio. Editada por la Oficina Tipográfica del Estado en Orizaba y publicada en la Ciudad de Córdoba, por breve tiempo capital del gobierno estatal, dicha publicación se convirtió en un medio de difusión de las ideas en torno a la educación que se quería difundir entre el magisterio. Los objetivos fueron establecidos por Enrique Herrera Moreno, secretario de educación estatal, que señaló en su primer editorial: “La Escuela Nacional pretende ser una simple obrera en la transformación de la escuela, un simple soldado en fila durante la revolución de las doctrinas pedagógicas, que ha de producir, por modificación en la manera de educar, el resurgimiento de la raza” (Herrera, 1917: 1-3).

Una breve mirada al índice del tomo 1, que abarcó de enero a diciembre de 1917, nos da una idea de lo que se pretendía hacer para me-

jorar la educación estatal. Así encontramos reflexiones sobre la Ley de Educación, el informe del gobernador a la legislatura, orientaciones a las profesoras de los nacientes jardines de niños, circulares, aclaraciones sobre los contenidos de la normatividad educativa, cantos, recitaciones y lecciones para que los profesores las llevaran a las aulas, artículos sobre la educación rural, sobre el movimiento armado, sobre la educación del campesino, el obrero y la mujer, discursos pronunciados en fiestas cívicas, noticias educativas de otros estados y de la capital del país, entre numerosos contenidos.

Otras medidas se avocaron a llevar a cabo los preceptos que la Ley de Educación prescribía como la Policía Escolar del Estado, que tenía como finalidad la formación anual de un padrón escolar, la vigilancia de los escolares fuera del hogar y de la escuela, hacer efectiva la educación obligatoria, dar parte de los infantes que se encontraran en los talleres, fábricas, en el campo o en el comercio. Este cuerpo de vigilancia sería dependiente de los ayuntamientos y bajo la dirección de las autoridades locales.

Otro rubro que abarcó la política estatal en materia educativa fue la ampliación del presupuesto. Aunque debemos aclarar que las cifras son las expresadas en los documentos expedidos por el mismo gobierno, y que el grado de inestabilidad económica con una inflación galopante y los cambios subrepticios en el uso de la moneda, así como la lucha armada y la ocupación de diversos territorios por facciones rivales, no permiten saber, por lo pronto, si esas cifras fueron reales o si se aplicaron efectivamente, lo más seguro es que hayan quedado en su mayor parte, y en el mejor de los casos, como testimonios de las intenciones del gobierno que las expresaba.¹⁶ Así, por ejemplo, en el gobierno de Eduardo M. Cáz, en diciembre de 1913, todavía en el marco del gobierno federal de Victoriano Huerta, se da la cifra de \$23 818.00 para el ramo de Instrucción Pública. En 1915, el presupuesto del gobierno constitucio-

16 Una amplia reseña de la situación de carestía y escasez que se vivió en la ciudad, en el puerto y en varias poblaciones del estado de Veracruz puede leerse en Ulloa (1986: 93-138).

nalista en Veracruz había aumentado en la cantidad de \$826 428.00, equivalente a 36.33% del presupuesto estatal que alcanzaba la cifra de \$2 274 174.50. Para 1917, la cantidad se había ajustado a \$509 330.00 y fue la misma en 1918, pero aumentó a \$839 300.00 y a \$950 600.00 en 1920 (Zilli, 1966: 276-285).

Por otra parte, al promulgarse la Constitución de 1917, los estados de la república adecuaron su legislación al nuevo ordenamiento federal. De esta manera, el gobernador provisional, Mauro Loyo, expidió la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, que establece en su artículo 68 como facultades y obligaciones de la Legislatura:

XLIV. Promover lo necesario para la difusión y mejoramiento de la educación en el Estado y legislar sobre enseñanza primaria y universitaria [...]

B. Además de lo prevenido en el artículo 3 de la Carta Magna, la enseñanza que se imparta oficialmente deberá ser racional y armónica.¹⁷

LA TERCA REALIDAD

A pesar de tan buenos propósitos la realidad educativa sobrepasaba cualquier intención de mejorarla. Los informes de los inspectores escolares de esa época nos hablan de las enormes deficiencias en los planteles y las condiciones en las que operaban; como ejemplos están el constante retraso en la puesta en marcha de los programas de las escuelas primarias, la falta de competencia de los profesores que, en la mayoría de los casos, carecían de la formación más elemental, así como la constante falta de recursos económicos.

El presupuesto destinado a la educación aumentó, al menos en el discurso oficial, de manera sensible; en su manifiesto al pueblo veracru-

17 Gobierno del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave (1975: 175).

zано Cándido Aguilar señalaba que en un año en el que había “gobernado” al estado desde que se había lanzado a la lucha contra Huerta y hasta julio de 1915, en que se dirigía al pueblo había:

... iniciado en el Estado la resolución del problema agrario, por medio de las Comisiones Agrarias, por la protección a los pequeños agricultores y por la distribución de las tierras, ha mejorado, en la materia del trabajo, la condición del obrero y del peón de los campos, elevando los salarios, disminuyendo las horas de labor [...] ha atendido preferentemente la Instrucción Pública, destinando cerca de un millón de pesos al establecimiento de Escuelas Rurales, y estimulando la reunión de dos Congresos Pedagógicos... (Blázquez, 1986: 5146).

Sin embargo, es difícil cuantificar realmente las acciones realizadas por la situación del país y la entidad en general. Los problemas presupuestarios eran de enorme complejidad pues la recaudación no siempre era la esperada. Un ejemplo de ello lo representa el impuesto al pulque, bebida cuyo comercio y consumo fue prohibido mediante el decreto número 33 de 18 de junio de 1915,¹⁸ que fue derogado por el gobernador Miguel Palacios pues había “resultado realmente infructuoso”, ya que la bebida se seguía produciendo “fraudulentamente”, y en los estados vecinos no se había prohibido, lo que propiciaba que el contrabando fuera intenso y las arcas estatales con esto estaban ante la imposibilidad de dedicar recursos a “benéficas obras” (Blázquez y Corzo, 1997: 470).

En un informe presentado en junio de 1917, Herrera Moreno mencionaba los obstáculos a los que se habían enfrentado todos sus esfuerzos encaminados a mejorar la educación. Señalaba que los tiempos habían sido calamitosos, pues habían sobrevenido crisis económicas como

18 La campaña antialcohólica emprendida por Venustiano Carranza tenía como uno de sus fines enviar un mensaje de moralización a sus ejércitos y a la sociedad en general. Para Carranza y su grupo las “reformas sociales sólo podían llevarse a cabo combatiendo al vicio” (Méndez, 2007: 243-269).

la que hizo desaparecer el papel moneda denominado infalsificable, y por la falta de impuestos cobrados.

La vida cotidiana de los veracruzanos se vio afectada por la carestía de los productos básicos y la constante devaluación de la moneda. Un ejemplo de ello lo muestran los precios en un mercado de Orizaba, una ciudad industrial ubicada en la región central del estado y bastión del carrancismo. En 1915, los productos como el café, el azúcar, el arroz y el frijol habían alcanzado precios exorbitantes de \$2.40 el kilo, \$0.80 centavos el kilo, \$1.60 el litro y \$0.75 el litro, respectivamente; otros productos muy demandados como el maíz y la manteca estaban subsidiados por el gobierno y oscilaban entre 25 y 50 centavos el cereal y 3 pesos el producto porcino (Galindo y Ayala, 2011: 59).

Pero un año después, el arroz costaba \$2.00 el kilo, el azúcar \$2.25, el maíz superó los \$0.50 y la manteca hasta \$7.00. Si tomamos en cuenta que el salario más alto era de \$40.00 mensuales y correspondía a un director y el más bajo, de \$25.00, estaba asignado a un ayudante, podemos observar que la situación de la mayoría de la población, incluido el magisterio, era deplorable, sobre todo en el medio rural o en las escuelas suplementarias y nocturnas, en donde el salario asignado era de \$15.00 para el director y \$10.00 para los ayudantes. Ante esta situación, el ayuntamiento de Orizaba intervino elevando los salarios de los profesores, pero en la mayoría de las localidades veracruzanas es poco probable que este esfuerzo se haya repetido (Galindo y Ayala, 2011: 58-59).

Por otra parte, la intranquilidad en las zonas rurales alejaba de ellas a los maestros y los hacía refugiarse en las ciudades abandonando las escuelas. Para Alan Knight, en Veracruz se dio una resistencia mayor al carrancismo que en otras latitudes. Señala que hacia 1916, coexistían en ese territorio cuatro movimientos opuestos al constitucionalismo: el de Misantla, comandado por la familia Armenta; Manuel Peláez en la Huasteca veracruzana; Salvador Gabay entre Huatusco y Córdoba, en el centro del estado; y Cástulo Pérez en Minatitlán, en la zona sur (Knight, 2010: 920-922).

A estas problemáticas se añadían las derivadas de la Primera Guerra Mundial que asolaba a Europa y que provocaba, entre otras consecuencias, alzas en los precios de los productos que se importaban y constantes interrupciones del tráfico marítimo internacional; las inherentes al conflicto armado nacional como la inseguridad en las áreas urbanas y rurales y otras más que ya formaban parte de la realidad educativa estatal, entre las que destacaba la falta de disposición de los ayuntamientos para promover la educación en sus localidades. No obstante, esta difícil situación, Herrera Moreno señalaba que se habían dado los pasos necesarios para afianzar la tarea de transformar a la escuela mexicana en escuela nacional para educar conforme a la mentalidad del niño mexicano.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La lucha de facciones que sobrevino a la caída del régimen de Victoriano Huerta, en 1914, provocó la adhesión de diversos grupos armados que, como el caso del encabezado por Cándido Aguilar en Veracruz, buscaron incorporar sus demandas y hacerse del control del territorio estatal. Uno de los medios, aparte de las operaciones militares, fue buscar el apoyo de los grupos de obreros y de campesinos, así como de las clases medias urbanas a través de la puesta en marcha de políticas de mejoramiento económico y social, que dieran satisfacción a las necesidades que esos grupos presentaban.

Aparte de las medidas de tipo agrario o de defensa de los obreros frente a los patrones, la política educativa fue reorientada para estar en posibilidades de ampliar la cobertura, mejorar los contenidos, capacitar al magisterio y ofrecerle mejores condiciones laborales, así como llevar los beneficios del sistema educativo estatal al medio rural y a los grupos de obreros y artesanos en las ciudades.

Al igual que las políticas educativas llevadas a cabo por los gobiernos constitucionalistas en diferentes estados del país, en la entidad veracruzana las reformas educativas de este periodo tuvieron como ejes de su ac-

ción las diversas leyes y los decretos que se impulsaron para cambiar la realidad imperante. En muchas ocasiones, estas legislaciones significaron una puesta al día en cuanto a las propuestas pedagógicas y los métodos para llevarlas a cabo.

Aunque se buscó la centralización de las actividades educativas y el gobierno estatal le dedicó más recursos a ellas, su costo recayó, como lo había sido desde el Porfiriato, en los ayuntamientos, los cuales sólo en raras ocasiones tenían los recursos necesarios para pagar los sueldos de los profesores o abrir nuevos planteles. Fueron tiempos de escasez, carestía y guerra civil, lo que dificultó sobre todo la consecución de los objetivos propuestos.

De esta manera, el proyecto educativo constitucionalista en Veracruz se enfrentó principalmente a la falta de recursos y a un contexto social, político y económico adverso. No obstante lo anterior, lo planteado en esta época en materia educativa fue la raíz de las profundas transformaciones educativas que acaecieron en el estado y en el país a lo largo del siglo veinte.

REFERENCIAS

DOCUMENTALES

AGEV, Archivo General del Estado de Veracruz.

HEMEROGRÁFICAS

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN POPULAR DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE (1917). *La Escuela Nacional. Revista Pedagógica*. 1, enero-diciembre, Córdoba, Ver.: Oficina Tipográfica del Gobierno del Estado.

BIBLIOGRÁFICAS

ACEVEDO, A. (2011). “La ignorada cuestión del idioma: educación en los pueblos indígenas de Puebla, México (1876-1930)”, Lourdes Alvarado y Ro-

- salina Ríos Zúñiga (coords.), *Grupos marginados de la educación (siglos XIX y XX)*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación-Bonillas Artigas Editores.
- AGUILAR, M. y J. Ortiz (coords.) (2011). *Historia general de Veracruz*. México: Gobierno del Estado de Veracruz-UV.
- BAZANT, M. (1993). *Historia de la educación durante el porfiriato*. México: Colmex.
- BLANCO G., Javier *et al.* (s. f.). *Escuela o enseñanza racionalista*, disponible en: biblweb.tic.unam.mx/diccionario/htm/articulos/terminos/ter_e/esc/racio.htm, consultado el 15 de septiembre de 2017.
- BLÁZQUEZ, C. (1986). *Estado de Veracruz: informes de sus gobernadores 1826-1986*. T. XIV, México: Gobierno del Estado de Veracruz.
- BLÁZQUEZ, C. y R. Corzo (1997). *Colección de leyes y decretos de Veracruz, 1824-1919*. T. XIV, Xalapa: UV.
- CORZO, R., J. G. González y D. Skerrit (1986). *...Nunca un desleal: Cándido Aguilar 1889-1960*. México: Colmex-Gobierno del Estado de Veracruz.
- FOWLER-SALAMINI, Heather (2009). “Revuelta popular y regionalismo en Veracruz, 1906-1913”, Bernardo García Díaz y David Skerritt Gardner (eds.), *La Revolución Mexicana en Veracruz*. México: Comisión Estatal del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana-Gobierno del Estado de Veracruz-SEV.
- GALINDO, G. (1995). *Educación y sociedad en Veracruz (1892-1911)*. Tesis de Maestría. México: Universidad Iberoamericana.
- GALINDO, G. y H. Ayala (2011). “Educación popular para una sociedad en crisis: la enseñanza elemental en Orizaba, Veracruz, 1914-1920”, *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*. (18) julio-diciembre.
- GALVÁN, L. y G. Galindo (coords.) (2014). *Historia de la educación en Veracruz*. México: Gobierno del Estado de Veracruz-UV.
- GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ LLAVE (1975). “1825-1975: 150 años de Constitucionalismo Veracruzano”, *Ediciones Conmemorativas del Sesquicentenario de la Constitución Política Local de 1825*. Colección Orígenes e Instituciones, II, Xalapa: Editora del Gobierno de Veracruz.

- HERRERA MORENO, Enrique (1917). “La Escuela Nacional”, Secretaría de Educación Popular del Estado de Veracruz Llave, *La Escuela Nacional. Revista Pedagógica*. 1, enero-diciembre, Orizaba, Ver.: Oficina Tipográfica del Gobierno del Estado.
- JULIA, D. (1995). “La cultura escolar como objeto histórico”, Margarita Menegus y Enrique González (coords.), *Historia de las universidades modernas en Hispanoamérica*. México: Centro de Estudios sobre la Universidad.
- KNIGHT, A. (2010). *La Revolución Mexicana. Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*. México: FCE.
- LOYO, E. (2003). *Gobiernos revolucionarios y educación popular en México 1911-1928*. México: Colmex.
- MÉNDEZ, J. (2007). “De crudas y moralidad: campañas antialcohólicas en los gobiernos de la postrevolución (1916-1931)”, Ernest Sánchez Santiró (coord.), *Cruda realidad: producción, consumo y fiscalidad de las bebidas alcohólicas en México y América Latina, siglos XVIII-XX*. México: Instituto Mora, pp. 243-269.
- MORENO, L. (2014). *Los maestros intelectuales educativos 1889-1910*, disponible en: www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area_09/0414.pdf, consultado el 21 de abril de 2017.
- REYES ROSALES, José Jerónimo (1959). *Historia de la educación en Veracruz*. México: Museo Veracruzano de Pedagogía.
- ULLOA, B. (1986). *Veracruz, capital de la nación 1914-1915*. México: Colmex-Gobierno del Estado de Veracruz.
- (2000). “La lucha armada (1911-1920)”, *Historia general de México*. México: Colmex.
- VALADÉS, D. (s. f.). *Salvador Alvarado, un precursor de la Constitución de 1917*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/188/25.pdf>, consultado el 21 de abril de 2017.
- ZILLI, J. (1966). *Reseña histórica de la educación pública en el estado de Veracruz*. Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz.

EL ARTÍCULO 3 CONSTITUCIONAL Y EL PRINCIPIO DE CORRELACIÓN EDUCACIÓN-INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

JOSÉ MANUEL VELASCO TORO¹

PREÁMBULO

INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y ENSEÑANZA TÉCNICA SON conceptos que se incorporaron en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *que reforma a la de 5 de febrero de 1857*, vinculados con el sentido de la educación, en tanto premisas garantes de los principios de laicidad y de racionalidad. A lo largo de los cien años de su promulgación, se han conservado como parte esencial del argumento laico y de la idea de progreso subyacente en el texto constitucional. En el presente trabajo, reseñamos su relación con la educación siguiendo la dinámica de las reformas realizadas a los artículos 3 y 73 constitucionales, hasta su emergencia y desarrollo como elementos estructurantes del sistema de ciencia y tecnología, que empiezan a configurarse en el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), se constituyen en la década de los años setenta, y se perfilan hacia una nueva etapa en el momento actual.

LA FASE INICIAL: 1917-1921

Cuando en los trabajos del Congreso Constituyente (1916-1917) se analizó la propuesta inicial de redacción del artículo 3, ésta propició diversas reacciones que conllevaron a un largo e intenso debate, que se prolongó durante dos días: 13 y 14 de diciembre de 1916. En él participaron veinte

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

oradores y finalmente fue aprobada la versión conclusiva con 99 votos a favor y 58 en contra (Cisneros, 2000: 47). El texto quedó como sigue:

Artículo 3. La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministros de ningún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.²

Tres son los preceptos nodales que han significado a este artículo constitucional durante cien años: enseñanza libre, laicismo y gratuidad de la educación pública. Tras de su semántica existe un criterio jurídico como también un criterio pedagógico. La libertad de enseñanza se exaltó como un derecho natural que tiene quien aprende y un derecho humano para enseñar, elemento ligado a la gratuidad como derecho de acceso universal a la educación. En el argumento a favor del laicismo, se resaltó que este era fundamental para garantizar la educación racional, cuyo sentido pedagógico contenía el afán pragmático de una enseñanza técnica y revolucionaria; además de ser fundamental para que la consciencia del niño pudiera elegir, criterio tras el cual se encuentra la concepción de libre albedrío desde un sentido racional. Y en este principio de laicismo, que implicó lo racional, se subsumió la imagen de la ciencia y la percepción que se tenía de la tecnología como herramienta del progreso.

Sin embargo, en ese momento, el interés por la ciencia como práctica investigativa para generar conocimiento no se consideró esencial

2 *Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la República (1917).*

impulsarlo desde la educación básica (condición hoy necesaria), sino que se concibió como una actividad sustantiva a desarrollar en el nivel de bachillerato y en la educación superior; de ahí que se facultara al Congreso General mediante el artículo 73, fracción xxvii, a que alentara a la investigación científica y a la creación de instituciones educativas, que implicaran dicha actividad sustantiva. En el texto constitucional se lee que entre las facultades dadas en exclusiva al Congreso está:

Fracción xxvii. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas, de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás instituciones concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.³

Es claro que los constituyentes tenían presente la necesidad de promover el desarrollo de la ciencia y de la tecnología para impulsar el progreso. Empero, en ese momento, el escenario nacional obligaba a atender la universalización de la educación primaria. Recordemos que, al inicio del siglo xx, México tenía un porcentaje de analfabetas superior a 80%, muy acentuado en el área rural y, además, una economía fundamentalmente agropecuaria.

El impulso a la investigación científica era un deseo en ciernes, aunque la práctica de la enseñanza tecnológica se acometía como parte de la instrucción en los colegios preparatorios, que tenían talleres de electricidad y gabinetes de química e historia natural; también en los campos agrícolas de la Escuela Nacional de Agricultura (1854), en la Escuela Superior de Agricultura de Chihuahua (1906), en la Escuela Práctica de Ma-

3 *Idem.*

quinistas (1892), en la Escuela Práctica de Ingenieros, Mecánicos, Electricistas y Mecánico-Electricistas (1915). O bien la que realizaron empresas agrícolas privadas vinculadas a la colonización, compañías que llevaron a cabo experimentos para desarrollar nuevos cultivos y aplicar tecnología innovadora, tal como los ejecutado por la Compañía Richardson (1900) en el Valle del Yaqui, Sonora, que con el tiempo dieran origen a la llamada Revolución Verde, en alusión a la modernización agrícola del noroeste mexicano (Velasco, 1978: 11).

En esa dinámica, y apenas trascurrido cuatro años de promulgada la Constitución de 1917, se procedió a la primera reforma con el fin de sentar las bases jurídicas que permitieran federalizar la educación. En julio de 1921 se extendió la facultad al Congreso, en el artículo 73, fracción xxvii, para que se establecieran, organizaran y sostuvieran planteles de cualquier tipo, grado o nivel educativo. Esta reforma incluyó la potestad para crear establecimientos de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica. Todo ello sin menoscabo de la “libertad que tienen los estados para legislar sobre el mismo ramo educacional” (Cisneros, 2000: 61).

Esta reforma sentó las bases que dieron origen a la posterior federalización de la educación primaria. Con éste y otros fines, el presidente Álvaro Obregón creó la Secretaría de Educación Pública (SEP) por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 3 de octubre de 1921. Entre las actividades que debía desarrollar resalta el cuidar que la enseñanza se sustentara en criterios y resultados del progreso científico, base fundamental para abatir la ignorancia, los fanatismos y los prejuicios; también se especificó que debía apoyar la investigación científica y tecnológica (Cisneros, 2000: 72-73).

Fue así que en este contexto se resaltó el interés por la educación tecnológica, y con tal fin se crearon instituciones para formar expertos en procesos técnicos y artes industriales. En 1921, se impulsó al Instituto Técnico Industrial para formar, especialmente, técnicos mecánicos ferrocarrileros. También, en el mismo año, se unificó la Escuela de In-

genieros Mecánicos y Electricistas. En 1922, se fundó el Instituto Técnico Industrial en la hacienda de Santo Tomás, institución antecesora del Instituto Politécnico Nacional (IPN), a la par de la fundación de la Escuela Técnica de Maestros Constructores, de la cual emergió la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura. Siguiendo esta política de educación técnica, diez años después, en 1933, se inauguró la Escuela Federal de Industrias Textiles, que después se convirtió en la Escuela Superior de Ingeniería Textil.

Con la reforma que dio origen a la SEP, se federalizó la educación centralizando la política educativa en la recién constituida Secretaría de Educación, medida saludable durante la primera etapa posrevolucionaria, pero con el tiempo se volvió poco funcional e ineficaz, lo que estancó, por décadas, el desarrollo del sistema educativo nacional.

EL PERIODO DE LA EDUCACIÓN SOCIALISTA: 1934

En la ciudad de Gómez Palacios, Durango, Lázaro Cárdenas, como candidato a la presidencia de la república, señaló que no iba a permitir que el clero interviniera en la educación popular. Y en el Plan sexenal (1933) del Partido Nacional Revolucionario, se resaltaron tres premisas a seguir en materia de educación: 1. Impartir al pueblo nociones claras de los conceptos racionales en los que ocurre la vida, por lo que la escuela rural y la urbana serían activas y utilitaristas al poner énfasis en la formación técnica; 2. Impulsar la creación de escuelas técnico-industriales y agrícolas que prepararan a los trabajadores para que se incorporaran en la industria; 3. Estimular la cultura superior en materia de investigación científica para el progreso del país (Monroy, 1985: 87-89). Fue en este sentido, que en diciembre de 1934 se realizó una nueva reforma al artículo 3. En la exposición de motivos se señaló que la enseñanza tendría una orientación socialista, con tendencia a la solidaridad humana e inspirada en el ideal económico de la socialización de los medios de producción. También se recaló que era obligación del Estado el “servicio de la cultura”, por lo que

los “maestros, profesionistas y catedráticos de la enseñanza oficial son funcionarios públicos” (Monroy, 1985: 108). La reforma no tocó los conceptos de obligatoriedad y gratuidad; en cambio, el concepto laico fue sustituido por el de “educación socialista” en el que quedó implicado. Así, el texto constitucional quedó en el tenor siguiente:

Artículo 3. La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios para lo cual la escuela organizará sus enseñanza y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

También se señaló que sólo la federación, los estados y los municipios podían ofrecer educación primaria, secundaria y normal; y para los particulares se establecieron normas que prohibían cualquier tipo de enseñanza religiosa, y la obligación de apegarse a los planes, los programas y los métodos de enseñanza establecidos por el Estado, entre otras disposiciones.⁴

Durante el debate parlamentario se argumentó a favor y en contra de la reforma, y se señaló que la educación no podía fundarse en el “socialismo científico” porque se tenía un régimen capitalista; argumento al que se opuso la idea de que era un proceso transitorio, pues el concepto de “socialismo científico” orientaba hacia la búsqueda de una educación que nutriera las mentes de los educandos con la verdad de la ciencia y formarlos bajo la imagen exacta del universo y de la vida, sentido plasmado en el texto constitucional (Cisneros, 2000: 102-106). En ese momento, se pensaba en una escuela vinculada a los sectores mayoritarios de la sociedad como cimiento de la nacionalidad. El ideal era formar cuadros técnicos calificados para impulsar la industria y el agro, ideales

4 Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917 al 1 de junio de 2009*.

que resaltaban la búsqueda de la independencia económica, sin perder el sentimiento nacionalista en demanda del mayor desarrollo de las fuerzas productivas (Monteón, 2006).

Fue en este momento que se empezó a vislumbrar la investigación científica como base para el desarrollo social. Premisa que consideró que ello sólo sería posible a partir del impulso a una educación con visión materialista y racional, cuyo credo ideológico soportado en una concepción científica fuera capaz de superar dogmas y fanatismos. En ello radicó el laicismo de la educación socialista. Y para conducir el sistema educativo en ese sentido, también se reformó el artículo 73 en su fracción xxv fundando, como facultad del Congreso: "... establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica..." Con esta reforma se facultó al Congreso para que dictara leyes encaminadas a unificar y a coordinar la educación en el país, en un esfuerzo por equilibrar la distribución educativa entre federación, estados y municipios, así como aprobar las aportaciones económicas para la educación "buscando unificar y coordinar la educación en toda la República".⁵

Lázaro Cárdenas tenía claro que era fundamental impulsar la investigación científica y tecnológica. Por ello, el 21 de julio de 1935, emitió un decreto presidencial mediante el cual creó el Consejo Nacional de Educación Superior y la Investigación Científica (CNESIC). Con dicha acción buscó reformar la educación superior para armonizarla con las necesidades sociales en materia de trabajo técnico; también consideró apremiante crear nuevas carreras más allá de los cuadros profesionales tradicionales, que estaban bajo el monopolio de las clases acomodadas. En este sentido, la investigación científica se visualizó "como soporte ineludible de toda enseñanza superior, hasta el punto de que resulta muy difícil separar las cuestiones concernientes a la investigación, de las que se refieren a la en-

5 *Idem.*

señanza”, tal y como se detalló en la exposición de motivos del decreto presidencial. (Monteón, 2006: 6). Si bien el CNESIC se constituyó como un cuerpo técnico de consulta, su función esencial fue realizar los estudios técnicos pertinentes para organizar a la educación superior e impulsar a la investigación científica. Derivado de esa acción se crearon el Instituto Nacional de Educación Superior para Trabajadores, el Museo de la Industria, el Instituto de Preparación y Perfeccionamiento para Maestros de Escuelas Secundarias y la Escuela de Salubridad. También se plantearon los proyectos para el Instituto de Salubridad y Enfermedades Tropicales, los centros universitarios, el Instituto de Exploraciones del Territorio Nacional, además de diversas investigaciones vinculadas a los problemas nacionales. A la par de los trabajos que realizó el CNESIC, la Secretaría de Educación Pública anunció el establecimiento de escuelas técnico-industriales con programas de dos años después de la primaria, así como la puesta en marcha del Instituto Politécnico Nacional, cuya noticia se dio a conocer el 1 de enero de 1936 (Aguirre, 2016).

Sin embargo, pese a los importantes logros, el CNESIC fue reorganizado el 10 de febrero de 1939 para convertirlo en un Consejo de Educación, organismo que nació más como entidad política cuya burocracia frenó el impulso educativo y científico que se había logrado en tres años (Monteón, 2006: 7).

RETORNO A LA EDUCACIÓN NACIONALISTA: 1946

Doce años después, el 30 de diciembre de 1946, nuevamente se reformó el artículo 3. El fin de la nueva modificación radicó en la eliminación del concepto “educación socialista” y el sentido doctrinal implicado. A cambio se mantuvo la actitud nacionalista, se propugnó la solidaridad internacional, se resaltó el principio de independencia en la justicia y se conservó, con otra redacción, el enfoque materialista y racional en tono conciliatorio con respecto a lo religioso. El texto de la fracción I quedó como sigue:

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basada en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

La concepción “del progreso científico” se bosquejó como la necesidad de mantener actualizados los contenidos de la enseñanza en los programas de estudio. Un supuesto que se percibió preciso para superar la “ignorancia” de la población; condición considerada fundamental en el logro del ideal democrático, en tanto “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, tal como lo expresa el artículo 3. Ambas premisas: educación y democracia, estaban entrelazadas en el espíritu del legislador, aunque en la práctica del ejercicio en los niveles de la educación básica y secundaria no se dimensionó la importancia que poseía el conocimiento científico para impulsar el desarrollo formativo de los educandos.

Sin embargo, hacia fines de los años setenta, principió a considerarse relevante la necesidad de impulsar la investigación científica y la educación tecnológica como factores esenciales para estimular el desarrollo económico y social. Al menos en el discurso se empezó a exaltar la urgencia de promover una política científica que fuese parte de la cultura nacional. Inquietud que se consideró gracias a la efervescencia política que se vivía en América Latina frente al dominio tecnológico y la injerencia política de Estado Unidos de América. Fue así que se planteó la necesidad de crear un organismo que impulsara el hacer científico y el desarrollo tecnológico con la finalidad de romper la dependencia tecnológica externa, algo que no hubiera ocurrido de haberse continuado, desarrollado y fortalecido el CNESIC.

En ese agitar latinoamericano, el gobierno de Chile creó, en 1967, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.⁶ Argen-

6 Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), Ministerio de Educación.

tina fundó, en 1968, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, consejo que impulsó la carrera de investigador científico y fue extinguido por el régimen militar en 1976.⁷ Por su parte, Colombia estableció el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en 1968.⁸ Contexto en el que nació, el 29 de diciembre de 1970, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Este organismo emergió descentralizado de la administración pública federal, aunque integrante del sector educativo, y al igual que el CNESIC, su objetivo fue, y ha sido, elaborar e implementar las políticas de ciencia y tecnología vinculadas a la investigación, al desarrollo y a la innovación relacionadas, fundamentalmente, con la educación superior. Sin embargo, no fue sino hasta 1976 cuando el gobierno federal puso en marcha el primer programa para apoyar a la investigación científica y a la tecnológica.

LA POLÍTICA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA EN LOS NUEVOS TIEMPOS: 1980-1999

En junio de 1980, nuevamente se reformó el artículo 3. En esta ocasión se incorporó, como fracción VIII al recorrer el texto original de ésta como fracción IX, el reconocimiento a las instituciones de educación superior universitarias y su derecho a la autonomía; quedó como sigue:

VIII. Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas...

7 *Wikipedia*, s.v., “Historia de la ciencia en Argentina”.

8 Colciencias. Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, gobierno de Colombia.

Esta reforma refrendó la obligación constitucional de impulsar la investigación científica en instituciones públicas de educación superior, y colocó las bases para fortalecer el financiamiento público con tal finalidad. Fue así que en este marco se dieron dos importantes acciones normativas para incentivar el desarrollo de la ciencia y la tecnología:

Primero, el 26 de julio de 1984 se creó el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) con el fin de fomentar el desarrollo científico, tecnológico y humanístico mediante “reconocer la labor de las personas dedicadas a producir conocimiento científico y tecnológico”, así como “promover y fortalecer, a través de la evaluación, la calidad de la investigación científica y tecnológica y la innovación que se produce en el país”. Igualmente se planteó incrementar el número de investigadores en activo, apoyar la formación de grupos de investigación e instituir el sistema nacional de información científica y tecnológica.⁹

Segundo, se expidió, en 1985, la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, cuerpo jurídico que creó las bases para la integración y el funcionamiento de un sistema nacional de ciencia y tecnología. En su artículo 4 se especificó el carácter interinstitucional que involucró a las dependencias y a las entidades de la administración pública federal para que participaran desde el proceso de generación de conocimientos científicos y tecnológicos hasta su aplicación en la planta productiva de bienes y servicios, así como en instituciones de los sectores social y privado. Para lograr la concertación se instituyó la Comisión para la Planeación y el Desarrollo Tecnológico y Científico, integrada por las secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energías, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Salud y de Pesca, así como por

9 “Acuerdo por el que se establece el Sistema Nacional de Investigadores”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de julio de 1984.

el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional. Esta comisión era presidida por la Secretaría de Programación y Presupuesto. La ley especificó las funciones generales que tenía la Comisión y detalló las competencias que poseían cada una de las secretarías para el logro conjunto de una política nacional de ciencia y tecnología.¹⁰

También se constituyó el Registro Nacional de Instituciones Científicas y Tecnológicas y el Registro Nacional de Empresas Tecnológicas, definiéndose en el artículo 25 de la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, que serían “consideradas actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico, las siguientes:

I. Investigación teórica y experimental y obtención sistemática de datos tendientes a generar nuevos conocimientos.

II. Experimentación que tenga por objeto la innovación, adaptación o mejora de productos o procesos para la producción de bienes y servicios.

III. Diseño y fabricación de prototipos y la operación de plantas piloto tendientes a mejorar procesos conocidos, o ensayar nuevos procesos.

IV. Formación y capacitación de especialistas en ciencia y tecnología, mediante su participación activa en las actividades a que se refieren las fracciones anteriores.

No se considerarán actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico las de carácter artesanal y artístico, la prestación de servicios profesionales de ingeniería y la construcción o fabricación de productos en serie o por procesos ordinarios.

10 “Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de enero de 1985.

Por su parte, en el artículo 26 se consideró que las actividades de las empresas tecnológicas eran:

I. Las de investigación y desarrollo tecnológico, incluyendo investigaciones originales y adaptativas, desarrollo tecnológico y mejoras de productos, procesos, maquinaria y equipo, diseño de prototipos y experimentación en plantas piloto.

II. Las de diseño de ingeniería básica.

III. Las de asesoría tecnológica.

IV. Las de servicios de información y extensionismo tecnológico.

V. Las de capacitación de técnicos e investigadores en materia tecnológica.

Una nueva y cuarta reforma al artículo 3 constitucional ocurrió el 28 de enero de 1992. Ésta consistió en modificar la relación Iglesia-Estado en materia educativa. La fracción I fue dividida en dos partes, separando la referencia del carácter laico de la educación del criterio científico como base de la orientación educativa, y se hizo posible que los particulares pudieran ofrecer adicionalmente “educación religiosa”. Con tal motivo se concedió el derecho a las comunidades y a los ministros de culto de enseñar y de dirigir instituciones educativas en todos los niveles y grados.

Trece meses después, el 5 de marzo de 1993, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la quinta reforma sustantiva al artículo 3. Se introdujo como párrafo inicial el derecho que tiene todo individuo “a recibir educación”, a la par que se elevó a carácter obligatorio la educación secundaria, reafirmandose la orientación educativa con base en “los resultados del progreso científico”. Importante adición fue la fracción v, que quedó como sigue:

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

En este cambio se reafirmó en la axiología constitucional el valor jurídico de la educación orientada a partir del progreso científico, cuyo criterio establece un sentido de valor pedagógico, ideal que en la realidad estaba muy lejos de cumplirse. También se ratificó el compromiso del Estado de apoyar la investigación científica y tecnológica necesarias para el “desarrollo”. Ambos conceptos, “progreso” y “desarrollo”, dejan traslucir un sentido de modernidad que combina la implicación ética del perfeccionamiento moral que coadyuvará a superar la ignorancia, el fanatismo y los prejuicios, con el sentido de crecimiento económico, producción y calidad de vida.

Sin embargo, pese a las dos importantes acciones realizadas en la década de los ochenta, que representaron un avance significativo en materia de investigación científica y tecnológica, los logros aún se percibían precarios y con relativo impacto en el desarrollo nacional. De hecho, y aún persiste esta actitud, México se observaba como un operador de tecnología y no como un desarrollador de alta tecnología, situación que se reflejaba en los bajos niveles de productividad que se tuvieron durante el periodo de 1990-2012, que fue de 0.8 por ciento.¹¹

A medida que fue aumentando la dinámica comercial generada por el Tratado de Libre Comercio (TLC), los cambios financieros derivados de la globalización económica, el flujo creciente de inversión extranjera, la incidencia de la alta tecnología en los procesos productivos y el avance de la ciencia en relación con el desarrollo, que implicó la urgencia de

11 McKinsey Global Institute (2014: 6).

proteger la propiedad intelectual, de nueva cuenta se planteó la necesidad de superar la precaria visión integral de gasto dedicado a impulsar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y los procesos de innovación. Sin embargo, las acciones fueron las mismas: incentivar a la comunidad científica mediante la financiación de proyectos, vincular al sector educativo con el productivo con fines de transferencia de conocimiento e invitar a la iniciativa privada para que canalizara fondos hacia la investigación científica y el desarrollo tecnológico.

En ese ambiente, y vinculada a la reforma de 1993 del artículo 3, el Congreso de la Unión aprobó, el 21 de mayo de 1999, la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica mediante la cual el Conacyt coordinaría las acciones orientadas a promover la investigación científica y el desarrollo tecnológico, en un esfuerzo por descentralizar la actividad científica. Con tal fin se crearon diversos fondos para financiar la actividad científica y tecnológica. Estos caudales denominados Fondos Conacyt se dividieron en cuatro: 1. Los institucionales, cuyos beneficiarios serían las universidades públicas y privadas, los centros de investigación, los laboratorios, las empresas públicas y privadas, así como las personas dedicadas a la investigación científica y tecnológica. 2. Los sectoriales, mediante los cuales el sector correspondiente y Conacyt establecerían convenios para canalizar recursos para la investigación científica y tecnológica que requiriera el sector. 3. Los de cooperación internacional. 4. Los mixtos que convengan con los gobiernos de las entidades federativas.¹²

EL ARRIBO DEL SIGLO XXI: 2002-2016

Nuevamente, el 12 de noviembre de 2002 se realizó otra reforma al artículo 3. En esta ocasión fue para declarar que la educación preescolar sería obligatoria, quedó como sigue:

12 “Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de mayo de 1999.

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesario para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

En esta fracción se reafirmó la obligatoriedad del Estado para concurrir con recursos dirigidos a sostener la actividad científica y tecnológica. Principio coligado con la fracción xxv del artículo 73, que faculta al Congreso para distribuir convenientemente “las aportaciones económicas” para tal fin.¹³

Con ambas sentencias se acentuó el mandato constitucional del derecho a la educación, principio que implica la obligación constitucional del Estado de atender y brindar las posibilidades educativas para hacer realidad la aspiración de *educere humanitas*. Dimensión positiva que relaciona el *deber ser* con el *deber hacer* para promover el desarrollo educativo nacional que, en el contexto de la fracción v del artículo 3, remite al sentido de impulso e incremento intelectual y ético con el fin de propiciar relaciones que estimulen al país hacia la equidad social, económica, cultural y política con sentido de justicia social.

Este axioma implica la idea de cambio cultural tendente a la construcción de la paz social, concepto que está presente en el entretendido prospectivo de proyecto de nación; en específico hacia el logro de la democracia, que en la fracción II, inciso a) del artículo 3, se comprende “... como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Fue en este orden de ideas, y con el fin de recobrar la rectoría del Estado en materia educativa, que se modificó lo que se ha denominado la Reforma educativa. El 29 de enero de 2016 se aprobó la consecutiva reforma al artículo 3. Con ello se busca orientar al sistema educativo

13 *Diario Oficial de la Federación*, México, 12 de noviembre de 2002.

hacia el siglo XXI, argumento político que tiene como sustento el principio constitucional de la fracción II que dice: “El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”.

La semántica constitucional remite a la idea de ascenso, visión con claridad plasmada en el enunciado *progreso científico*, juicio que vincula dos elementos: el conocimiento, en tanto producto cognitivo del hacer científico relacionado con la posibilidad de impulsar el desarrollo y la sabiduría, que deviene como condición necesaria para abatir la ignorancia social de la que emerge la barbarie, históricamente proclive a la violencia.

Por tanto, en la fracción III se determinó el cambio de planes y de programas de estudio de la educación básica, media superior y escuelas normales de toda la república, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos de dirección y de supervisión sujetos a concurso de oposición para garantizar “la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan”, así como la evaluación obligatoria para ingresar, permanecer y promoverse en el servicio docente; para lo cual se facultó al Congreso en el artículo 73, fracción XXV, a establecer el Servicio Profesional Docente.

En suma, el planteamiento filosófico subyacente en la reforma educativa se ancla en el propósito de aprovechar “los avances de la investigación en beneficio de la formación humanista” para lograr el “equilibrio entre valores universales y la diversidad de identidades nacionales, locales e individuales”.¹⁴ Tarea por venir ante los desafíos de la sociedad del conocimiento.

LA LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: 2002-2016

Ante la dinámica global de cambios en la economía, la sociedad y la cultura, determinados en gran medida por el avance científico y el desarrollo tecnológico que se ha venido sucediendo desde la década de los

14 Secretaría de Educación Pública (2017: 59).

noventa del siglo xx, lo que ha posicionado al conocimiento y a la creatividad innovadora como factor de producción generador de valor, el Estado mexicano tuvo que reconfigurar su política científica, aunque no con la contundencia que exigía el momento significado por la ya denominada Revolución Industrial de la Información. Sin embargo, el primer paso se dio al expedir una nueva Ley de Ciencia y Tecnología, la que se aprobó el 5 de junio de 2002, abrogando la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica. De igual manera, se reconfiguró al Conacyt, organismo rector de la política científica y tecnológica mediante una nueva ley orgánica (Ortega, 2003).

Ambas leyes se desprenden de las fracciones II y V del artículo 3 constitucional, donde se indica que el criterio que orientará a la educación “se basará en los resultados del progreso científico”, principio que se reitera en la fracción V donde se señala que en todas las modalidades y tipos educativos se deberá impulsar la investigación científica y tecnológica. En ambas se implica al proyecto científico para México al replantear la organización de la política científica y tecnológica, así como al funcionamiento del Conacyt que se separó del sector de la Secretaría de Educación Pública para configurar el sector de Ciencia y Tecnología con el respectivo Ramo Presupuestal treinta y ocho.

Doce años después, en mayo de 2014, se realizó una reforma a la Ley de Ciencia y Tecnología para introducir, en la fracción II del artículo 2, el sentir de la ciencia como cultura. En ese tenor se consignó:

I. Promover el desarrollo, la vinculación y diseminación de la investigación científica que se derive de las actividades de investigación básica y aplicada, el desarrollo tecnológico de calidad y la innovación, asociados a la actualización y mejoramiento de la calidad de la educación y la expansión de las fronteras del conocimiento apoyándose en las nuevas tecnologías de la información y, en su caso, mediante el uso de plataformas de acceso abierto. Así como convertir a la ciencia, la tecnología y la innovación en elementos fundamentales de la cultura general de la sociedad.

De igual forma, se reformó el artículo 4 en sus fracciones XII, XIII y XIV, con el fin de crear el Sistema de Información Científica, Tecnológica y de Innovación, pero, sobre todo, como especifica la fracción XIV, disseminar y transmitir la información científica, tecnológica y de innovación desarrollada hacia el sector productivo. Ordenamiento que se norma ampliamente en el capítulo X: “Del acceso abierto, acceso a la información científica, tecnológica y de innovación y del repositorio nacional”, también adicionado en mayo de 2014. En sus nueve artículos se comanda las normas que habrán de observarse para constituir los mecanismos de acceso a la información científica, tecnológica y de innovación con el fin de incidir en la creación de una cultura científica, que se filtre hacia todos los sectores sociales, al ámbito productivo y, sobre todo, hacia el educativo.

En el orden de actualización normativa, el 8 de diciembre de 2015 se modificó el artículo 40 bis (que había sido adicionado en junio de 2009) de la Ley de Ciencia y Tecnología para crear incentivos con el fin de alentar la correspondencia entre las instituciones de educación superior (IES) y el sector productivo, e insertarlas en la espiral de constante innovación correlacionada con la dinámica económica. En la versión de 2009, se señala en el párrafo primero: “Artículo 40 bis. Las universidades e instituciones de educación pública superior y los Centros Públicos de Investigación, podrán crear unidades de vinculación y transferencia de conocimiento”.

El cambio en 2015 fue en el tenor siguiente:

Artículo 40 bis. Las *instituciones de Educación*, los Centros Públicos de Investigación y las Entidades de la Administración Pública que realicen actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, podrán crear unidades de vinculación y transferencia de conocimiento en las cuales *se incorporarán los desarrollos tecnológicos e innovaciones realizadas en los mismos, así como del personal de dichas instituciones de educación, Centros y entidades.* (Las cursivas son mías.)

La reforma es sustantiva en lo jurídico y abre mayores posibilidades de interpretación, a la vez que tiende a ser generalizadora. A diferencia de la norma anterior, en ésta ya no se habla de “universidades e instituciones de educación pública superior”, entidades educativas en las que por tradición ha recaído la investigación científica desde el origen del artículo 3 en 1917. Por el contrario, ahora se consigna una visión amplia al referir la actividad de investigación científica, desarrollo tecnológico y procesos de innovación, al conjunto de “Instituciones de Educación”. Concepto abierto y a la vez ambiguo, ya que lo mismo puede referir al nivel de preescolar que al superior. Otro elemento que se introdujo fue reconocer a las “Entidades de la Administración Pública” como potencialmente generadoras de ciencia, tecnología e innovación.¹⁵

Con esta reforma existe la posibilidad de que cualquier institución educativa de cualquier nivel puede ser generadora de conocimiento, realizar aportes tecnológicos e impulsar dinámicas de innovación; lo mismo que cualquier entidad de la administración pública donde se lleven a cabo dichos procesos, sea de manera permanente u ocasional como parte de las acciones programáticas realizadas. A lo anterior se sumó una modificación de relevancia en el párrafo tercero de dicho artículo, que es relativa a la creación de unidades de vinculación y transferencia de conocimiento, esto con el fin de gestionar y direccionar la relación con el sector productivo público y privado. Si bien reafirma que el recurso público que se asigne no podrá ser utilizado para cubrir gastos de operación, éste deberá, en cambio “... destinarse exclusivamente a generar y ejecutar proyectos en materia de desarrollo tecnológico e innovación y a promover su vinculación con los sectores de actividad económica”. En dichas unidades de vinculación y transferencia de conocimiento, se podrá incorporar al personal de la institución, cuyo talento y preparación sea fundamental para el logro de la vinculación y el éxito en la transferencia de que se trate.

15 “Ley de Ciencia y Tecnología”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de diciembre de 2015.

El hecho de crear la posibilidad normativa para que el personal de una institución pública se vincule y participe en el proceso de transferencia a través de la unidad existente para tal fin, deriva de la experiencia de los fracasos de vinculación de empresas con instituciones de educación superior, cuando ésta ha sucedido mediante mecanismos de relación con la cúpula directiva que decide qué académico o académicos participan, ocurre que con frecuencia esos académicos no estaban interesados o no poseían la formación requerida, a lo que se suma una estructura normativa no actualizada para responder a dichas necesidades, una organización académica poco o nada flexible y la complejidad administrativa, elementos que en conjunto frenan el desarrollo de los proyectos.¹⁶

Ahora bien, para incentivar la participación de los académicos en dicho proceso, también se reformó el párrafo primero del artículo 51, mismo que ya había sido modificado en 2006 y 2009. Esta reforma se realizó con el fin de ampliar las posibilidades de relación e incentivar a las instituciones de educación y los centros de investigación para generar procesos de transferencia científica y tecnológica en asociación con entidades del sector público y privado. En ese tenor, la norma permite que:

Las instituciones de educación, los Centros Públicos de Investigación y las entidades de la administración pública que realicen actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, promoverán conjuntamente con los sectores público y privado la conformación de asociaciones estratégicas, alianzas tecnológicas, consorcios, unidades de vinculación y transferencia de conocimiento, nuevas empresas privadas de base tecnológica y redes regionales de innovación en las cuales se incorporarán los desarrollos tecnológicos e innovaciones realizadas en dichas instituciones de educación, centros y entidades, así como de los investigadores, académicos y personal especializado adscritos a la institución, Centro o entidad, que participen en la parte sustantiva del proyecto.

16 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2005).

Al ampliarse la norma para permitir conformar asociaciones u otro tipo de colaboración estratégica, se abrió una nueva vía para propiciar la asociación institucionalizada, esto es, entre una entidad educativa o de investigación con otra entidad pública o privada cuya actividad requiere de esa alianza estratégica, sea para el desarrollo de actividades productivas, salud, medio ambiente, innovación de sistemas de organización y procedimientos, mejora tecnológica o cualquier otra actividad donde el conocimiento tiene impacto directo o indirecto en algún proceso.

Pero, por otra parte (¡he aquí lo relevante!), en la fracción I del artículo 51, también se estableció la factibilidad para que:

- c) Los beneficios derivados de la propiedad intelectual que se generen con la participación del personal de la institución, Centro o entidad en las figuras mencionadas, se otorgarán de conformidad con lo establecido en esta Ley y en los lineamientos que al efecto expida el órgano de gobierno, sin perjuicio de las prestaciones de carácter laboral que en su caso corresponden a dicho personal.

Esto implica que la institución, los investigadores, los académicos y el personal involucrado no incurrirán “en conflicto de intereses”, toda vez que las compensaciones complementarias que se pudieran recibir no constituirán “una prestación regular y continua en favor del personal de la institución”. Sin embargo, para que esto ocurra, los órganos de gobierno de las instituciones, los centros y las entidades que correspondan, tienen que establecer los criterios y las normas bajo las cuales se regularán las empresas de innovación tecnológica incubadas por la institución, lo relacionado con los derechos de la propiedad intelectual, la definición de los beneficios que atañan a la institución y lo relativo a la “comercialización de los derechos de propiedad intelectual e industrial” que pertenezcan a las instituciones, centros y entidades, para “otorgar a los investigadores, académicos y personal especializado, que los haya generado hasta 70% de las regalías que se generen”, sin detrimento de sus derechos laborales.

En los incisos de la fracción I se especifican las reglas y las características jurídicas que debe cumplir cualquier liga de vinculación con la forma elegida que puede ser, entre otras: alianza tecnológica, unidad de vinculación y transferencia de conocimiento, empresas de base tecnológica o redes de innovación, siempre y cuando no exista aportación de capital social público en las empresas, ni que las aportaciones de las instituciones de educación sean superiores a 49%. De igual forma, se hace hincapié en que los beneficios derivados de la propiedad intelectual generados con la participación del personal de la institución, se concederán bajo los siguientes criterios:

1. Se otorgarán con base en los lineamientos de la Ley de Ciencia y Tecnología y de aquellos que expida el órgano de gobierno de la institución, sin detrimento de las prestaciones laborales.
2. La participación del personal de la institución no implicará que incurra en conflicto de intereses.
3. Las compensaciones complementarias por concepto de regalías no formarán una prestación regular y continua.

La institución de educación, el centro o la entidad tienen la obligación de reconocer y de otorgar los beneficios derivados de la propiedad intelectual que se produzca con la participación de las personas generadoras de conocimiento, creadoras de un desarrollo tecnológico o proceso innovador resultado de la vinculación establecida.

Y en la fracción II del mismo artículo 51 se elimina el conflicto de intereses al normarse que:

Para promover la comercialización de los derechos de propiedad intelectual e industrial de las instituciones, centros y entidades, los órganos de gobierno o equivalente aprobarán que permitan otorgar a los investigadores, académicos y personal especializado, que los haya generado hasta el 70% de las regalías que generen.

Estas reformas a los artículos aludidos reafirmaron lo establecido en las fracciones VI, XV y XI del artículo 12, relativas a incentivar la concurrencia de aportaciones de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales para generar, ejecutar y difundir proyectos de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación; incentivar y reconocer logros de personas, instituciones o empresas, sin menoscabo de los derechos de la propiedad intelectual, así como fortalecer la vinculación de la investigación con las actividades educativas y productivas.

Es en este tenor que el 28 de febrero de 2017 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las “Reglas generales para la aplicación del Estímulo Fiscal a la Investigación y Desarrollo Tecnológico” (EFIDT), estímulo consistente “en forma de crédito fiscal de 30 por ciento de los gastos de inversiones realizadas en Investigación y Desarrollo Tecnológico (IDT) contra ISR de las empresas”. La noticia la divulgaron formalmente el 4 de abril de 2017 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Conacyt. Esta acción está prevista en la fracción VII del artículo 12 de la Ley de Ciencia y Tecnología. Con ella se busca proporcionar incentivos fiscales a las empresas para que inviertan en ciencia y tecnología, a la vez que impulsar la cooperación entre el sector productivo y las instituciones educativas generadoras de conocimiento. Medida complementaria de la acción pública para avanzar hacia la economía y la sociedad del conocimiento.¹⁷

CONSEJO VERACRUZANO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, 2004-2016

Cabe recordar que la Ley de Ciencia y Tecnología es un ordenamiento federal, que se deriva del artículo 3 constitucional en lo referente al mandato de correspondencia entre educación y progreso científico para impulsar la investigación científica y tecnológica. En dicha ley se esta-

17 Conacyt, *Estímulo fiscal a la investigación y desarrollo tecnológico*.

blecen las bases de una política de Estado con mira a crear el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que obliga a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) a crear y sostener consejos u organismos estatales para apoyar la investigación científica y tecnológica, así como contribuir a fundar una cultura científica mediante acciones que estén orientadas a incorporar el conocimiento científico a la cultura general de la sociedad.

De ahí que en cada entidad federativa se crearan organismos públicos descentralizados para desarrollar acciones de apoyo a la investigación científica y técnica, así como para promover la cultura científica. En Veracruz, se instituyó el Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (Coveicydet), mediante la ley número 869 de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, misma que fue publicada en la *Gaceta Oficial* el lunes 8 de noviembre de 2004. La finalidad es múltiple, pues comprende desde el fomento y el desarrollo de la investigación científica, el impulso tecnológico y la innovación hasta la vinculación con los sectores productivos y con el ámbito de la educación en todos sus niveles. Para impulsar y dar seguimiento a la actividad del Coveicydet, se constituyeron cuatro órganos de gobierno: un Consejo Directivo, una Dirección General, un Consejo Técnico Asesor y un Órgano de Vigilancia. El primero lo preside un presidente, figura que recae en el gobernador del estado, y son miembros los diversos titulares de las secretarías, el rector de la Universidad Veracruzana y los representantes del sector académico, industrial, empresarial, Conacyt, agropecuario y las instituciones de educación superior privadas. Al inicio no se contempló la inclusión de un representante de la legislatura del Estado, razón por la cual se reformó la ley con fecha 6 de junio de 2007, sólo para integrar al Consejo Directivo a un diputado miembro de la Comisión de Ciencia y Tecnología, adición publicada en la *Gaceta Oficial* en la fecha aludida.

Salvo la reforma mencionada, desde 2004 no ha concordado la ley número 869 con las reformas realizadas a la Ley de Ciencia y Tecnología

entre 2009 y 2015; conjunción necesaria, toda vez que la segunda constituye una ley superior reglamentaria del artículo 3 constitucional, por un lado. Por otro, es una ley federal cuya norma reguladora y beneficios derivados son aplicables a las instancias e instituciones de orden federal. Esto es, instituciones de educación, centros de investigación y entidades del orden federal como son la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), los centros de investigación Conacyt, universidades y tecnológicos federales, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y aquellas dependencias del sector público federal en las que se realiza investigación científica y desarrollo tecnológico.

Para que el ordenamiento federal que establece las bases de la política de Estado, que sustenta al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, baje hacia los otros dos órdenes de gobierno, es decir, al estatal y al municipal, se requiere de la correspondencia entre la ley federal con la respectiva estatal. Sin embargo, en Veracruz no se ha realizado la armonización de la ley número 869 para incorporar las reformas a los artículos 40 bis y 51 de la ley federal, así como a las realizadas con anterioridad. Dichas normas son necesarias para que puedan ser aplicables a las instituciones de educación públicas estatales y éstas puedan ser beneficiadas sin conflicto de interés. Condición esencial con miras a fomentar la participación en acciones de vinculación y de transferencia de conocimiento y retribuir económicamente a los creadores intelectuales, científicos, tecnólogos e innovadores.

De ahí que sea necesario incorporar a la ley 869, al menos, un capítulo x bis que se refiera a la vinculación entre las instituciones de educación, los centros públicos de investigación y las entidades de la administración pública, para que éstas puedan crear unidades de vinculación y transferencia de conocimiento, promover acciones estratégicas científicas y alianzas tecnológicas, nuevas empresas de base tecnológica y redes regionales de innovación; así como retribuir a los creadores intelectuales.

tuales, investigadores, académicos y personal vinculado, con el pago de compensaciones adicionales por concepto de regalías, sin que éstas constituyan una prestación regular ni incurran en conflicto de interés.

Si bien en el *Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018* se analizan los principales problemas económicos y sociales que está viviendo la entidad, las propuestas de atención son fragmentarias y pensadas en función del problema ex profeso, y no con relación a una atención integral que implique una visión hacia el futuro. Tal es el caso del apartado “Regeneración y reforzamiento de las culturas humanística, científica y de masas, y su organización institucional”, en lo referente al objetivo: “Impulsar la creación y el desarrollo artístico y científico”. En este apartado, se enuncian las estrategias propuestas que habrán de desarrollarse en el Plan sectorial correspondiente para su posible logro, esto es, el de Educación. Propuestas que se antojan más un listado proveniente de una lluvia de ideas que de una reflexión prospectiva tendente a construir el Sistema Estatal de Desarrollo Científico, Tecnológico e Innovación con una visión integral y transversal que interrelacione a las instituciones de educación, a los sectores productivos y a los niveles de gobierno, ubicando los campos de oportunidad de conocimiento en su relación productiva, social y cultural.

Tarea que se tiene que realizar para sumar a la dinámica de la sociedad del conocimiento al sólido sistema educativo de Veracruz, que cuenta con más de 35 instituciones de educación superior públicas distribuidas a lo largo y ancho de la entidad, como es la Universidad Veracruzana con 5 campus regionales; el Sistema Estatal de Tecnológicos que tiene 21 institutos tecnológicos, 3 universidades tecnológicas y 1 universidad politécnica, repartidos de norte a sur en Veracruz; así como 4 escuelas normales y 3 centros de actualización del magisterio.¹⁸ En este conjunto de instituciones de educación superior laboran profesos-

18 SEV-Dirección General de Educación Tecnológica del Estado de Veracruz, “Planteles del Sistema de Educación Tecnológica”; SEP-Dirección de Educación Superior, “Directorio Completo de las Escuelas Normales de la República”.

res, investigadores y académicos que son miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), los que en 2006 sumaban 738 investigadores nacionales, de los cuales 455 se encontraban en la Universidad Veracruzana. Potencial intelectual y científico que en vinculación con el sector productivo y social puede coadyuvar a dar otro sentido al desarrollo social, económico y cultural de Veracruz.¹⁹

COLOFÓN

Si bien desde el principio los conceptos de “investigación científica” y “enseñanza técnica” son constitutivos de la axiología constitucional desde 1917, ambos se percibieron como necesarios, pero no determinantes en la orientación de la educación. El primero se vio como soporte conceptual del criterio laico; el segundo, como parte integrante del desarrollo económico que requería de técnicos para la industria y el transporte. Con la reforma de 1946 al texto del artículo 3, se incorporó en su fracción I, el mandato de *progreso científico* como base esencial de la orientación educativa, pero aún supeditado a la idea de contenidos programáticos en el ser educativo.

Pero también fue en esa década de los años cuarenta que se reimpulsó la educación técnica y emergió la preocupación por crear condiciones que fomentaran la investigación científica, por lo cual se estableció el CNESIC. Empero, no fue sino hasta la década de los años setenta que se definió una política nacional tendente a multiplicar la investigación científica y tecnológica. Y no se trata sólo de dar contenido cognitivo a la educación con base en el *progreso científico*, sino de generar conocimiento científico y promover el desarrollo técnico. El nacimiento del Conacyt fue un hito que significó, y continúa significando, el sentido de la política científica y el avance técnico en el último cuarto del siglo XX con proyección hacia el siglo XXI, caracterizado por una econo-

19 Sistema Nacional de Investigadores-Conacyt, “Padrón de beneficiarios 2016”.

mía y una sociedad altamente determinada por el conocimiento científico y los avances tecnológicos.

Fue con la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico (1985), que se dio inicio a una política de Estado en materia científica, elevándose a rango constitucional al reglamentar y definir los axiomas señalados tanto en el artículo 3 como en el 73, respecto a la investigación teórica y experimental, el objeto de la innovación, la aplicación tecnológica a nuevos procesos y la formación de especialistas en ciencia y tecnología. Este cambio se vio reflejado en la reforma de 1993 cuando se incorporó la fracción v al artículo 3, donde ya aparecen los conceptos de investigación científica y tecnológica, a la par del indicativo de fortalecer la cultura, también desde una visión científica.

Esta introducción dio pie para que en 1999 se derogara la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico y se sustituyera por la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, ampliando la función rectora del Conacyt en materia de política científica. Tarea titánica dentro de un régimen que acepta la importancia que tiene el desarrollo científico y tecnológico, así como la formación profesional en ambos campos, pero que en la práctica no prioriza la asignación de recursos financieros para tal fin y mantiene su inversión muy por debajo de 1% del PIB nacional, cuando el futuro productivo y de crecimiento económico y social dependen, en buena medida, del conocimiento y de la innovación.

REFERENCIAS

PERIÓDICOS

Diario Oficial. Órgano del Gobierno Provisional de la República.

Diario Oficial de la Federación.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS-UNAM. *Texto original de la Constitución de 1917 y de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la*

Federación *del 5 de febrero de 1917 al 1 de junio de 2009*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2802/8.pdf>, consultado el 30 de enero 2017.

FUENTES SECUNDARIAS

AGUIRRE BOTELLO, Manuel (2016). *Cronología histórica 1843-2000*. Instituto Politécnico Nacional, disponible en: <http://www.mexicomaxico.org/IPN/CronoIPN.htm>, consultado el 25 de enero de 2017.

CISNEROS FARÍAS, Germán (2000). *Axiología del artículo tercero constitucional*. México: Trillas.

COLCIENCIAS. Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Gobierno de Colombia, disponible en: <http://www.colciencias.gob.co>, consultado el 3 de febrero 2017.

COMISIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA. Ministerio de Educación, Gobierno de Chile, disponible en: <http://www.conicyt.cl>, consultado 3 de febrero 2017.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (Conacyt). *Estímulo fiscal a la investigación y desarrollo tecnológico*, disponible en: <http://www.conacyt.gob.mx>, consultado el 5 de abril de 2017.

——— (2015). *Proyectos de innovación de empresas apoyadas en el PEI 2009-2013*. México: Conacyt-Rednacecyt.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2014). *A tale of two Mexico: Growth and prosperity in a two-speed economy*. Londres: McKinsey & Company.

MONROY HUITRÓN, Guadalupe (1985). *Política educativa de la Revolución, 1910-1940*. México: SEP.

MONTEÓN GONZÁLEZ, Humberto (2006). “El Consejo Nacional de Educación Superior y la Investigación Científica (CNESIC) antecedente directo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)”, *Memorias del Congreso Iberoamericano de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación CTS+I*. México: Palacio de Minería, 19 al 23 de junio, disponible en:

<http://www.Oei/histórico/memoriasctsi/mesa3/m03p25PDF>, consultado el 15 de enero de 2017.

ORTEGA LOMELÍ, Roberto (2003). *Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica*. México: Grupo de Asesoría Estratégica, disponible en: <http://www.archivos.jur+dicas.mx/bjv/libros/1/337/17.pdf>, consultado el 29 de enero de 2017.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (2017). *Modelo educativo para la educación obligatoria*. México: SEP.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR. “Directorio Completo de las Escuelas Normales de la República”, disponible en: <http://www.sep.gob.mx/rs/directorio/escuelas>, consultado el 3 de marzo de 2017.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE VERACRUZ Y DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN TECNOLÓGICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. “Planteles del Sistema de Educación Tecnológica”, disponible en: <http://www.sev.gob.mx>, consultado el 3 de marzo de 2017.

SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES-CONACYT. “Padrón de beneficiarios 2016”, disponible en: <http://www.conacyt.mx>, consultado el 25 de noviembre de 2016.

VELASCO TORO, José (1978). “Colonización, agua y control social: el caso de los yaquis de Sonora”, José Velasco Toro, Aracely Burguete Cal y Mayor, Marta Turok y Guillermo Sergio Espinoza Proa (coords.), *Indigenismo, evaluación de una práctica*. México: Instituto Nacional Indigenista, pp. 1-25.

WIKIPEDIA, s. v. “Historia de la ciencia en Argentina”, disponible en: http://www.wikipedia.org/Historia_de_la_ciencia_en:la.Argentina, consultado el 3 de febrero de 2017.

V. EL ARTÍCULO 27 Y LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

ALGUNOS ASPECTOS SOBRE EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN LAS REFORMAS AGRARIAS DE MÉXICO Y DE OTROS PAÍSES LATINOAMERICANOS

JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ¹

INTRODUCCIÓN

CON ALGUNAS EXCEPCIONES, la mayoría de los programas de reforma agraria implementados en los países latinoamericanos tuvieron lugar en la década de 1960, después de un largo periodo de pobre desempeño agrícola. Con excepción de México, cuya producción agrícola se acrecentó 325% entre 1934 y 1965 (Kay, 1999b), la producción promedio de la región fue baja. Entre 1950 y 1964 la producción agrícola en términos per cápita creció sólo 0.3%. En el mismo periodo, las exportaciones agrícolas de América Latina aumentaron 26%, mientras que las exportaciones mundiales crecieron en general 50% (Kay, 1999a). Esto representó un deterioro de la posición de América Latina en el mercado agrícola mundial.

La razón de este pobre desempeño en el sector agrícola fue, en parte, el resultado del cambio en el paradigma de desarrollo de la agricultura a la industrialización, que los gobiernos locales adoptaron en ese periodo. Debido a esta situación, no introdujeron importantes innovaciones técnicas en el sector agrícola. Además, la agricultura de exportación estaba sujeta a impuestos para financiar la expansión urbana e industrial y aunque las existencias de los tipos de cambio sobrevalorados favorecieron a la industria nacional, tuvieron un impacto negativo en la economía de

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

exportación. La producción agrícola para el consumo interno también sufrió, debido a que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos fijaron los precios de los alimentos en sus ciudades a niveles muy bajos. Durante esos años, muchos de los países latinoamericanos mantuvieron las formas existentes de tenencia de la tierra y a las autoridades locales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, casi todos los gobiernos latinoamericanos introdujeron cambios en sus políticas agrícolas para estimular la producción: la inversión pública en infraestructura agrícola como el riego; la distribución de nuevas variedades de semillas, fertilizantes e insecticidas de alto rendimiento; y, hasta cierto punto, la mecanización. Sin embargo, la mayoría de estas políticas beneficiaron al entonces débil sistema de hacienda, que todavía estaba en manos de los terratenientes que pertenecían o estaban vinculados a la élite económica de cada país. A pesar de todo eso, las nuevas políticas resultaron positivas para empezar a limitar la caída de la productividad del campo latinoamericano. Hubo un importante aumento en la producción de alimentos como carnes, cereales, frutas y otros productos que abastecían al nuevo mercado de alimentos urbanos.

A medida que se desarrollaba este proceso de modernización en el sector agrícola, una combinación de factores internos y externos estimularon la introducción de reformas agrarias en las agendas políticas de la región. Con excepción de países que ya habían emprendido grandes reformas como México, Bolivia y Cuba con su revolución de 1959, las haciendas habían dominado los paisajes rurales latinoamericanos.

APOYO EXTERNO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS REFORMAS

Después de la Revolución cubana, Estados Unidos, temeroso de la expansión de otros movimientos socialistas en la región, lanzó la iniciativa Alianza para el Progreso para apoyar la deteriorada economía campesina en América Latina. Este programa básicamente ofrecía ayuda económica para la implementación de reformas agrarias en diferentes países.

Aunque la Alianza para el Progreso fue una iniciativa externa, que no había surgido de las fuerzas locales internas, como había sido el caso de las reformas agrarias en México y Bolivia, representó una razón importante por la cual varios países emprendieron este tipo de reformas durante y después de la década de 1960 en América Latina. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de éstas representaron “un ejercicio cosmético diseñado para asegurar el cumplimiento” de este proyecto (Bulmer-Thomas, 1994: 320).

Algunas de las principales razones que justificaron las reformas agrarias en cada país y que fueron generalmente apoyadas por gobiernos nacionales, asesores externos, personas de la CEPAL y la Alianza para el Progreso fueron:

1. El crecimiento agrícola reduciría las presiones inflacionarias causadas por el aumento de la demanda de alimentos en las ciudades.
2. Reducción de la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso: una mejor distribución del ingreso permitiría la expansión del consumo de bienes industriales. Al mismo tiempo, resolvería el problema de los levantamientos armados en las zonas rurales.
3. Expansión de la producción industrial mediante la ampliación del mercado interno: el aumento de la demanda de bienes industriales se reflejaría en el incremento de la producción de éstos para cubrir el exceso de demanda generada.
4. El apoyo político del campesinado a los gobiernos y la incorporación de los campesinos a la estructura social y política reforzaría los sistemas políticos en la región (Bulmer-Thomas, 1994).

Algunas de estas razones fueron apoyadas por estudios que mostraron una relación inversa entre el tamaño de las fincas y su rendimiento por hectárea. Sobre la base de esta relación inversa, se explicó que la redistribución de grandes fincas en parcelas más pequeñas traería tanto más producción como más empleo. Además, los partidarios de la reforma

argumentaron que la tierra se concentraba en pocos terratenientes y había un exceso en la oferta de mano de obra, lo que significaba que los propietarios podían mantener bajos salarios. Quienes habían promovido la reforma también querían aumentar la productividad de la tierra, y adujeron que una forma más fácil de obtener esa productividad era redistribuir la tierra en vez de hacer costosas inversiones en tecnología moderna, lo que, además, podría haber sido desplazamiento laboral (Berry y Cline, 1979).

REALIZACIÓN DE REFORMAS

Los principales países que emprendieron reformas agrarias en los años sesenta fueron Chile, Colombia, Perú y Ecuador. Otros, como Nicaragua y El Salvador, llevaron a cabo las reformas en las siguientes décadas, después de la Revolución Sandinista y la Guerra Civil, respectivamente. Argentina fue la excepción a las políticas de reforma agraria y Brasil estuvo involucrado en pocos esfuerzos a mediados de los años ochenta. Otras reformas, como la paraguaya, la uruguaya y la venezolana, se convirtieron en políticas de colonización más que en planes de redistribución.

Toda reforma agraria incluyó dos medidas fundamentales, al menos en el papel. En primer lugar, las grandes haciendas que fueron subexplotadas y no directamente cultivadas por sus propietarios serían expropiadas, y las tierras expropiadas serían distribuidas entre los pequeños agricultores. En segundo lugar, estos pequeños agricultores se agruparían en cooperativas para fomentar la producción agrícola eficiente (Long y Roberts, 1997: 310).

Sin embargo, el nuevo sistema cooperativo entró en conflicto con las prácticas agrícolas profundamente arraigadas, derivadas de una base familiar, y con otros patrones de producción que habían seguido los campesinos antes de implementar las reformas (Long y Roberts, 1997). Como resultado de esas desavenencias, el carácter colectivo del sector reformado era a menudo más aparente que real.

En la mayoría de las reformas agrarias implementadas en este periodo en América Latina, el margen de maniobra fue limitado por la necesidad de mantener el nivel de producción. Los gobiernos trataron de preservar la producción agrícola, y los ingresos de exportación provenían de forma desproporcionada de las grandes fincas, por lo que protegían a las haciendas más productivas manteniéndolas intactas incluso si eran expropiadas. Perú es un claro ejemplo de ello, en Nicaragua y Honduras también se aplicaron políticas similares.

Además, las políticas exitosas que se habían introducido en el periodo de posguerra para modernizar las haciendas no permitieron ninguna disminución importante de ese sistema cuando las reformas agrarias se estaban llevando a cabo. Más bien, las haciendas se transformaron en pequeñas granjas capitalistas y se redistribuyeron menos tierras a los campesinos.

Los terratenientes también desempeñaron un papel muy importante en ese proceso de modernización porque, tratando de evitar cualquier expropiación de sus tierras antes de la implementación de los programas de la reforma agraria, tomaron algunas medidas de protección, como subdividir sus tierras entre parientes y despedir a los trabajadores que representaban cualquier presión o amenaza. También cambiaron sus métodos de producción, adoptando los mecanizados, y reemplazaron a los arrendatarios por trabajadores asalariados. Por lo tanto, el hecho de que los terratenientes percibieran la reforma agraria como una amenaza fue un factor que también facilitó la modernización de las haciendas. En palabras de Bulmer-Thomas (1994: 320): “Irónicamente, el temor de la reforma agraria persuade a los grandes agricultores a adoptar técnicas superiores, por lo que la relación de rendimiento inverso entre el tamaño de las haciendas y su rendimiento por hectárea dejó de tener la misma fuerza”.

Asimismo, en los países donde la legislación de la reforma agraria permitía a los propietarios retener parte de sus bienes después de la expropiación, el sector agrícola capitalista de tamaño mediano se expandió. En esos casos, los terratenientes conservaron la tierra de mejor

calidad, ganado y maquinaria agrícola; en consecuencia, las nuevas propiedades más pequeñas se hicieron más eficientes. Las reservas chilenas fueron un claro ejemplo de ello.

Aunque la modernización de las haciendas fue en parte consecuencia indirecta de las reformas agrarias, éstas también produjeron algunos resultados. Los mayores efectos se obtuvieron en países que habían experimentado revoluciones sociales. Por ejemplo, México (1910), Bolivia (1952), Cuba (1959) y Nicaragua (1979). La razón era que tales revoluciones representaban una amenaza real para el poder político de los terratenientes. En otros países, donde no había ocurrido un suceso tan importante, era más fácil para éstos invertir el proceso de la reforma agraria o simplemente evitarlo.

LOS RESULTADOS DE LAS REFORMAS

Las tierras agrícolas expropiadas en Bolivia y en Cuba, como consecuencia de su reforma agraria, fueron proporcionalmente las más extensas de América Latina, con cerca de cuatro quintas partes de ellas. Le siguen México, Chile, Perú y Nicaragua con casi la mitad de las tierras agrícolas expropiadas.² Respecto al número de campesinos y de trabajadores rurales beneficiados, Bolivia, Cuba y México encabezaron el proceso. En los dos primeros países, alrededor de las tres cuartas partes de los hogares agrícolas se incorporaron al sector reformado y, en el caso mexicano, casi la mitad.

En el resto de los países que experimentaron un proceso de reforma agraria, los resultados fueron limitados en términos de tierras expropiadas y de campesinos beneficiados. Esto se debió principalmente a:

1. La debilidad y/o el verdadero propósito de los gobiernos para implementar un programa de reforma agraria sustancial.

2 Economic Commission for Latin America-Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1986); Thiesenhusen (1989).

2. La intención de promover la agricultura capitalista en vez de la agricultura campesina.

En términos de producción agrícola, en la mayoría de los países los incrementos esperados en la producción no fueron alcanzados por las reformas. En la primera etapa de su reforma, México, como se mencionó anteriormente, fue una de las excepciones a esta tendencia. Sin embargo, esto fue el resultado del interés genuino que el presidente Lázaro Cárdenas tuvo en la reforma del sector rural. Otros presidentes, por ejemplo, Miguel Alemán (1946-1952), descuidaron la agricultura campesina y apoyaron al sector agrícola privado.

Otros países que experimentaron importantes reformas agrarias no obtuvieron grandes incrementos en la producción. Este fue en particular el caso de Bolivia, que tardó casi una década para que la producción alcanzara su nivel prerrevolucionario después de la implementación de la reforma agraria. En el caso de Chile, la producción agrícola era inestable. Primero, se acrecentó durante los primeros años del régimen de Frei; luego disminuyó, y volvió a aumentar en el primer año de la presidencia de Allende. Sin embargo, con el golpe militar de 1973 la producción en la economía campesina declinó bruscamente. Después del golpe, aparecieron otros problemas relacionados con la organización interna del sector reformado.

Perú mantuvo niveles muy bajos de producción a pesar de la reforma agraria, no sólo por los conflictos que surgieron entre gerentes y beneficiarios del sector reformado, sino también por la decisión del gobierno de controlar los niveles de producción de las grandes haciendas comerciales y mantenerlas como unidades productivas; esto se mencionó anteriormente.

En Nicaragua, los conflictos internos entre los “contras” y el gobierno, la situación general de inseguridad en el país y la mala administración de las empresas reformadas, fueron factores que contribuyeron a la baja en la tasa de crecimiento agrícola de los años ochenta. Esto con-

trasta con lo que ocurrió en El Salvador, donde, como resultado de la reforma que ocurrió en esa década, los rendimientos alcanzados en las tierras colectivas superaron a los obtenidos en las parcelas familiares.

Sin embargo, para la región en general, el efecto positivo del propio proceso de redistribución fue cancelado por factores macroeconómicos tales como condiciones desfavorables de términos internos de intercambio y política cambiaria, así como por el mal desempeño del sector reformado. Si la economía y la agricultura no se mueven, la única que ha sido redistribuida es la pobreza (Kay, 1999a).

Además, en la mayoría de las reformas los grupos rurales más pobres fueron excluidos de la redistribución de las tierras, causando grandes diferencias económicas entre los campesinos. De hecho, una tendencia común que ocurrió principalmente en Perú y El Salvador fue que los beneficiarios de las reformas agrarias (exarrendatarios y asalariados permanentes de las haciendas) se convirtieron de manera ocasional en una especie de nuevo patrón, que continuaba con las prácticas de emplear trabajadores temporales con bajos salarios y arrendamiento de terrenos a minifundistas y comuneros (Kay, 1999b). Esto implicó la creación de nuevas formas de las mismas relaciones que habían persistido a lo largo de los años, y que trataban de ser eliminadas por las reformas.

Quizá uno de los objetivos que se logró, de alguna manera, con la implementación de las reformas agrarias en América Latina fue el desarrollo de instituciones formales en el campo. Los gobiernos facilitaron la aparición de sindicatos y otros tipos de organizaciones campesinas cooperativas. Con este proceso, los campesinos estuvieron por primera vez más integrados en la sociedad y en la política (Kay, 1999b). Sin embargo, no todos los campesinos se beneficiaron de las nuevas organizaciones. El sector campesino reformado fue el que recibió el patrocinio del gobierno, porque se consideró esencial para el apoyo al régimen. México y Cuba son un claro ejemplo de países en los que la reforma agraria contribuyó a la estabilidad y al fortalecimiento del sistema político. En Bolivia, la reforma redujo los problemas en el campo.

Por el contrario, en Chile uno de los factores que desencadenó el golpe militar fue el intenso conflicto social en zonas rurales.

Algunos estudios han demostrado que, en general, el nivel de vida de los beneficiarios directos de las reformas mejoró. Sin embargo, estos efectos positivos se vieron reducidos por la aparición de la crisis producida por la deuda latinoamericana a principios de los años ochenta y por la implementación de un nuevo modelo económico, el neoliberalismo, en parte para tratar de resolver esta crisis.

CAMBIOS INTRODUCIDOS POR EL NUEVO MODELO ECONÓMICO

Desde la década de 1980, las políticas rurales han cambiado drásticamente debido a la introducción de medidas neoliberales. La mayoría de los recursos y los servicios que los gobiernos solían proporcionar para apoyar la producción agrícola, tales como asistencia técnica, crédito y otros, se han privatizado. Al mismo tiempo, la liberalización de la economía ha propiciado oportunidades para los productores agrícolas que están en mejor posición para competir en los mercados internacionales. En general, estos productores son agricultores comerciales, no agricultores campesinos.

Además, los gobiernos neoliberales han subrayado la importancia del derecho de propiedad para el buen funcionamiento de un mercado de tierras libre y un sistema de crédito. También han alentado la ruptura de cualquier forma de tenencia colectiva de tierras. Sin embargo, esta tendencia contra la posesión colectiva de tierras había comenzado mucho antes de la implementación de las medidas neoliberales. El carácter comunal del sector reformado nunca funcionó bien. Lo que llevó a que los productores agrícolas comenzaran a buscar soluciones individuales a problemas colectivos, como la emergencia de los *free-riders*. Es decir, aquellos que se benefician sin trabajar o que no pagan alguna contraprestación, por ejemplo, los gravámenes a la posesión de tierras.

Las tierras con los gobiernos neoliberales, cuando es posible, se han dividido en parcelas o en terrenos de propiedad particular. Esta medida ha ampliado al sector agrícola campesino individual en muchos países latinoamericanos. Sin embargo, no todos los beneficiarios del sector previamente reformado pudieron obtener una parcela con el sistema neoliberal, y los que la adquirieron a veces no lograron pagar las deudas en que incurrieron para comprarla.

El proceso de subdivisión de las tierras en parcelas comenzó en Chile a fines de 1973. Sin embargo, sólo unos pocos parceleros se habían beneficiado del auge de la agroexportación chilena en el cambio de siglo. Perú siguió un proceso de subdivisión de tierras después de 1980, y se convirtió en el proceso más grande de las siguientes dos décadas en América Latina. El problema en el caso del Perú ha sido la falta de financiamiento, lo que limitó al sector de los parceleros. Después de Perú, otros países también adoptaron el proceso de parcelación a principios de los años noventa. Nicaragua, México y El Salvador son algunos ejemplos.

Aunque en algunos países las medidas adoptadas por los gobiernos neoliberales han tenido éxito en la expansión de la producción agrícola, las nuevas oportunidades que la liberalización de la economía ha llevado a las zonas rurales han sido más beneficiosas para los agricultores capitalistas que para el sector campesino. Esto se debe a que los agricultores capitalistas tienen más tierra, capital y recursos técnicos, así como vínculos con los mercados (nacionales e internacionales), instituciones de crédito e influencia en la política agrícola. Como resultado, han estado en mejores condiciones para aprovechar las oportunidades que la economía de mercado ha traído y para superar los riesgos del mercado (Kay, 1998). Se puede decir que la inserción de los productos agrícolas latinoamericanos en los mercados mundiales ha fortalecido la doble estructura de la agricultura: la comercial de exportación y la campesina de baja productividad.³

3 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1991, 1992, 1993).

MÉXICO

La mayor parte de la concentración de tierra que caracterizó a México a principios del siglo xx fue el resultado de un corpus de leyes liberales que fueron proclamadas en la segunda mitad del siglo xix. La promulgación de una ley de confiscación y la segunda constitución liberal del siglo xix (1856-1857) fueron seguidas por la aparición de un cuerpo de leyes, códigos, artículos y jurisprudencia federal y local, que buscaban regular y transformar radicalmente la legalidad del sistema de propiedad hacia la propiedad individual de la tierra; es decir, propiedades que podrían intercambiarse con facilidad en el mercado de la tierra. El principal pensamiento de los ideólogos liberales era que la mayoría de los mexicanos se convirtieran en pequeños terratenientes, lo que traería progreso económico y crearía una verdadera clase media leal a la causa liberal. Sin embargo, la aplicación de las nuevas regulaciones tropezó con múltiples obstáculos estructurales y con la oposición de las empresas y los individuos sin títulos. Además, en la práctica, el derecho colonial siguió vigente y hubo contradicciones entre las regulaciones locales y federales de la tierra. También, muchas propiedades fueron subastadas y los ricos lo aprovecharon para obtener más posesiones. Como resultado de esto, la clase media no se desarrolló en la dimensión que se buscaba. En resumen, esas leyes liberales permitieron una importante transferencia de tierras de la Iglesia y de las comunidades indígenas a los viejos y a los nuevos latifundistas.

En México, como en otros países de la región, el fin del siglo xix y principio del xx representó la consolidación del sistema de haciendas.

En 1910, cuando comenzó la Revolución mexicana, el campesinado indio en el centro de México se encontraba peor que cuando los liberales llegaron al poder en 1855. Es por eso que algunos de los primeros autores que estudiaron la Revolución mexicana: Molina (1909) y Tannenbaum (1929) consideraron que el problema de la concentración de la tierra en las haciendas y en las empresas de agrimensura era el *leitmotiv* de la Revolución.

Como resultado de la Revolución se promulgaron nuevas leyes. Comenzando con la ley de 6 de enero de 1915, que fue seguida por la Constitución de 1917; estas leyes reintrodujeron el derecho a poseer propiedad comunal. La ley de 6 de enero de 1915 anuló toda alienación de las tierras, aguas y bosques de los pueblos. Estableció “como acto elemental de justicia” el retorno de estas propiedades mediante la restitución y la dotación, y estableció los mecanismos generales de la reforma agraria. Más tarde, el artículo 27 de la Constitución de 1917 determinó la propiedad original de la nación sobre el suelo, el subsuelo y el agua, y restauró, aunque sobre una base nueva, el pluralismo jurídico de la propiedad de la tierra: la propiedad privada (establecida por la nación y restringida por el derecho de expropiación por razones de utilidad pública) y la propiedad comunal o colectiva. Esta última sería creada por el Estado para responder a la solicitud de las personas desposeídas o privadas de la tierra, pero compensando a los propietarios de las fincas afectadas por la redistribución. En otras palabras, este artículo fue diseñado para cumplir con las demandas de muchos campesinos que habían sido privados durante el Porfiriato, manteniendo la posibilidad de propiedad privada (artículo 27 de la Constitución Política de México). Como ha sido el caso con las regulaciones liberales de la tierra, que le han dejado a los estados la tarea de implementar algunos aspectos reguladores del nuevo cuerpo legal. Los estados podrían fraccionar grandes propiedades por razones de utilidad pública y fijarían la cantidad máxima de tierra que podría poseer un propietario estipulándolo en las leyes locales de tierras. Éstas, como también había sido el caso con las leyes liberales locales anteriores, tardaron algún tiempo en ser escritas e implementadas. Comenzaron a dictarse desde 1918 y extendieron la pluralidad de los tipos de propiedad, aumentando la imprecisión conceptual y la diversidad de las interpretaciones jurídicas. El resultado de todo esto fue la complicación del marco legal, que a su vez enredó el contexto institucional, haciéndolo desfavorable para la inversión y el desarrollo productivo.

Los años que siguieron a la Revolución no vieron ninguna redistribución importante de la tierra. El periodo 1920-1935 fue de consolidación del grupo gobernante y de reconstrucción económica, y sólo se reasignaron pocos terrenos; en general, en forma de parcelas individuales a cada miembro del ejido.⁴ De hecho, los gobernantes de la década de 1920 en México provenían de los estados del norte de la república. Habían sido influenciados por el modelo capitalista rural de Estados Unidos, sobre todo del sur de ese país, y tendían a favorecer las propiedades de terrenos privados de tamaño pequeño y mediano sobre las propiedades comunales. Por lo general, redistribuyeron la tierra sólo cuando necesitaban la ayuda de la población para hacer frente a amenazas particulares. Este fue claramente el caso en la Guerra Cristera (1926-1929). Durante esta guerra, las fuerzas gubernamentales fueron apoyadas por los agraristas, que formaron una milicia rural reclutada en todo México. Estos agraristas, como su nombre indica, se habían beneficiado de las políticas oficiales de redistribución de la tierra.

Lázaro Cárdenas asumió el poder en 1934. Fue originario de Michoacán, estado centro-occidental. Por lo tanto, estaba acostumbrado a formas más tradicionales de propiedad de la tierra. Además, había sido influenciado por las ideas socialistas, muy en boga en ese periodo. Siguiendo sus ideas consideró la necesidad de redistribuir más tierras al campesinado, no sólo como una forma de mejorar la justicia social y el nivel de vida de los campesinos, sino también para aumentar la productividad de las tierras. De este modo, la redistribución de la tierra daría a Cárdenas un control vertical sobre los campesinos que se organizaron en la Confederación Nacional Campesina (CNC) después de 1938. Una política similar de centralización se había implementado con trabajadores industriales que se organizaron en la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936. Como en el caso de la CTM con los trabajadores, la

4 El ejido se define como un área de tierra comunal utilizada para la agricultura, en la cual los miembros de la comunidad cultivan en forma individual parcelas designadas y mantienen colectivamente las propiedades.

creación de la CNC representó la intención del gobierno de limitar la autonomía de los movimientos campesinos independientes, lo que estaba en la misma dirección de los propósitos de administraciones anteriores.

Cárdenas desarrolló un plan de expropiación de grandes haciendas en general y, por primera vez, también consideró la redistribución de tierras de haciendas altamente productivas. Para evitar una destrucción importante de su productividad, creó ejidos colectivos. Los ideólogos del ejido:

Plantearon su propia solución institucional, *sui generis*: inicialmente con la idea de restaurar, al menos provisionalmente, algo del pasado [...] modos de tenencia de la tierra y organización comunitaria que supuestamente existían y funcionaban bien antes. Con la idea de reconstituir, por necesidad política más que convicción o admiración, las formas y prácticas colectivas de tenencia agrícola y organización social supuestamente características de las poblaciones nativas de México, cuyos orígenes se remontan a los pueblos indios y a través de ellos, los *calpullis* del Mundo indígena prehispánico (Kourí, 2015: 1).

Según Emilio Kourí, “otorgar tierras a colectividades de campesinos por medio del ejido [...] era en muchos aspectos un extraño ideal revolucionario, inspirado más por un sentido del pasado que por una visión del futuro” (Kourí, 2015: 1). Además, las ideas en las que se inspiró el nuevo modelo (el igualitarismo en los ejidos originales y las de los que afirmaban que “la tenencia comunal tradicional en los pueblos mexicanos era en gran medida estable, transparente, funcional y muy querida institución socio-legal hasta 1856, cuando los liberales la proscibieron” (Kourí, 2015: 1)) eran exageradas o ni siquiera existían en la práctica en las comunidades indígenas mexicanas. De hecho, “es posible afirmar que durante siglos la distribución del control y el uso de la tierra comunal fue muy jerárquica y profundamente desigual, y que, en la práctica, existían derechos de propiedad privados” (Kourí, 2015: 1). Sin embargo,

en ese momento ninguno de los ideólogos del nuevo ejido cuestionó este modelo ni sugirieron otras alternativas que podrían haber generado resultados diferentes, tales como granjas familiares inspiradas en Estados Unidos, colonias agrícolas privadas, granjas colectivas soviéticas, o una mezcla de aquéllas, que eran las formas más modernas de tenencia de la tierra en el mundo, en ese momento.

La política de tierras de Cárdenas se complementó con la creación del Banco de Crédito Ejidal, y por el aumento de los recursos al Departamento Agrario. El gobierno utilizó a estas instituciones para ofrecer planes, organización, créditos y otros servicios a los nuevos ejidos.

Algunos de los primeros ejidos colectivos fueron exitosos. Por ejemplo, los establecidos en la región norte del país como La Laguna (Kourí, 2015), en el estado de Coahuila, y el Valle del Yaqui, en el estado de Sonora, que tenían una productividad comparable a la de las antiguas haciendas capitalistas. Sin embargo, otros casos representaron un terrible fracaso económico; por ejemplo, en Yucatán e incluso en Michoacán, donde el presidente Cárdenas había puesto mucho esfuerzo para instaurar ejidos exitosos.

En términos políticos, la reforma agraria de Cárdenas tuvo mucho éxito. En sus seis años de mandato redistribuyó alrededor de 18 millones de hectáreas de tierra a los campesinos, las cuales fueron más de lo que todos sus predecesores habían reasignado. Además, durante su presidencia, el sistema de hacienda perdió su influencia predominante en México. Sin embargo, este país no fue la excepción en las tendencias generales que aparecieron en la mayoría de los países latinoamericanos, que emprendieron importantes reformas agrarias. Como en otros países, Cárdenas –la ley– permitió a los hacendados mantener tierras dentro de las haciendas. Las tierras retenidas eran generalmente las mejores. Se incluyeron el edificio principal de la hacienda, los almacenes y el acceso al agua y a las bombas de agua. Además, al igual que en el resto de los países, la simple amenaza que representaba la reforma agraria animaba a los hacendados a subdividir sus tierras entre parientes, prestanombres o

empleados. Estos dos factores, unidos a la falta de infraestructura, recursos y crédito que enfrentaron la mayoría de los ejidatarios en los gobiernos poscardenistas, permitieron el desarrollo de una nueva clase de terrateniente, que propició un fenómeno conocido como neolatifundismo.

Los gobiernos después de Cárdenas, como los anteriores, no se involucraron demasiado en las actividades para estimular la redistribución de las tierras a los campesinos hasta la década de 1960. Para esos gobiernos, la prioridad fue el desarrollo de la agricultura comercial y la industria. La falta de interés en la producción ejidal se reflejó en los cambios en el rendimiento por hectárea en los ejidos comparados con los de las fincas privadas. Entre 1938 y 1943, los ejidos mostraron 9% más de producción por hectárea en comparación con las fincas privadas. Sin embargo, para 1960, las propiedades privadas tenían 25% más de producción por hectárea que los ejidos.⁵

De hecho, la etapa presidencial de Miguel Alemán (1946-1952) ha sido llamada “periodo de contrarreforma”, no sólo porque modificó el código agrario para promover la agricultura capitalista a gran escala, sino también porque extendió certificados de inmunidad a los terratenientes para evitar la expropiación de sus tierras. Además, retiró el apoyo financiero y técnico a los ejidos. Las iniciativas de Alemán se fortalecieron aún más en las administraciones posteriores, y todas las tierras que se redistribuyeron a los campesinos durante esas administraciones fueron generalmente marginales e infértiles. Por ejemplo, durante el gobierno de Díaz Ordaz (1964-1970) se redistribuyeron 25 millones de hectáreas de tierra. Esto representó una cantidad mayor que la de Cárdenas, sin embargo, sólo 10% de ella era cultivable (Gutelman, 1974: 293).

Es importante mencionar que aunque la política agraria después de Cárdenas comenzó a favorecer más al sector privado sobre la economía campesina, la tasa de crecimiento agrícola fue la mayor en toda

5 Centro de Investigaciones Agrarias y Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (1974: 213).

América Latina hasta 1965. De hecho, con esa tasa, la agricultura pudo proporcionar cantidades importantes de divisas necesarias para la industrialización. A partir de los años sesenta el desempeño agrícola ha sido pobre. Después de 1965, la producción agrícola se desaceleró, aumentando sólo 1.2% anual entre ese año y 1970. El desempeño en los años setenta y ochenta fue errático y desigual; en la década de los ochenta, el crecimiento de la producción agrícola fue negativo al menos en cinco de cada diez años.⁶ En realidad, en 1980 fue necesario que el gobierno implementara el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y se convirtiera en autosuficiente en la producción básica de cereales, en particular del maíz y del frijol. Este sistema ayudaría a la economía campesina; tuvo éxito en su primer año de funcionamiento, 1981, en términos de obtener los resultados de producción esperados. Sin embargo, la mayor parte de la producción se dio en los distritos que estaban bajo el control de la burguesía agraria. Como resultado de esto, la economía campesina no fue tan beneficiada como se había planeado desde su origen. En su segundo año de funcionamiento, el SAM no pudo alcanzar su objetivo principal en términos de producción básica de cereales y, finalmente, fue enterrado en parte como resultado del estallido de la crisis de la deuda en 1982. Después de un infructuoso esfuerzo para poner en práctica un amplio programa de reforma agraria durante el gobierno de Echeverría (1970-76),⁷ la política agraria de López Portillo y Miguel de la Madrid favoreció a los agricultores privados de mediana y gran escala, y prestó poco apoyo a los beneficiarios de la reforma.

Y siguiendo esta tendencia, a principios de los años noventa, el gobierno mexicano de Salinas (1988-1994) definió una serie de políticas dirigidas a liberalizar la agricultura: la reforma del ejido, la supresión de

6 Banco de México-Oficina de Estudios sobre Proyecciones Agrícolas (1966).

7 Echeverría incluso creó un nuevo ministerio, la Secretaría de la Reforma Agraria, específicamente para abordar los temas asociados con la implementación de la reforma agraria. Sin embargo, se distribuyeron muchas tierras improductivas y a veces se dieron más de una vez las mismas tierras, como una forma de mostrar la magnitud de la reforma y disimular la situación real de las zonas rurales.

los permisos de importación a alimentos, la reducción de los aranceles, la supresión de los precios de garantía y la negociación del TLCAN; el desmantelamiento y la extinción de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), empresa paraestatal mexicana encargada de desarrollar acciones relacionadas con el sistema de abastecimiento de alimentos y la seguridad alimentaria mexicana; y la reducción de los subsidios a la agricultura, entre otros.

Las reformas de 1992 al artículo 27 de la Constitución mexicana pusieron fin a la reforma agraria. Estas reformas constitucionales relajaron la mayoría de las prohibiciones sobre la tenencia y la transferencia de tierras y abolieron el derecho a una parcela para cada ciudadano mexicano. Además, las reformas definieron los derechos individuales a la tenencia de la tierra de los ejidatarios, que pueden asociarse entre sí y vender, comprar y alquilar sus tierras, o usarlas como garantía, algo que antes no era posible. Todas estas acciones tienen que ser autorizadas por la asamblea ejidal. Este fue un paso importante para convertir al sistema agrícola mixto establecido en uno netamente capitalista. Además, a partir de 1995, estas medidas han sido complementadas con una conjunción de programas gubernamentales para apoyar la competitividad de los agricultores en una economía abierta. Cada estado o municipio es responsable de aplicar estos programas, que están centralizados por el gobierno federal en la Alianza para el Campo. Este es el último programa agrícola federal importante, instituido durante la administración del presidente Zedillo en 1995. En la siguiente administración se llamó Alianza Contigo.

Sin embargo, la producción agrícola no mejoró en las siguientes décadas. De hecho, el sector agrícola tuvo un desempeño bastante pobre, con un crecimiento anual del PIB agrícola consistente pero inferior al promedio regional, incluso por debajo de la tasa del crecimiento demográfico de México (De Albuquerque, Dirven, Vogelgesang, 2000: 1673-1688). Sólo se han cumplido algunas previsiones sobre los efectos de la liberalización, como el auge de la producción de frutas y de hortalizas en determinados estados del país.

Entre 1994 y 2014, el volumen de producción de frutas y hortalizas se duplicó y su valor creció a tasas reales promedios anuales de 2.1% y 1.9%, mientras que el valor total de la producción agrícola doméstica creció a una tasa real promedio anual del 0.9%. En 2013, la producción mundial de frutas y hortalizas se estimó en 1.8 millones de toneladas. México ocupó el séptimo lugar con una participación del 1.7% en la oferta mundial, después de China (40.4%), India (11.2%), Estados Unidos (3.4%), Brasil (2.7%), Turquía (2.4%) e Irán (2.0%). Los cinco árboles frutales más importantes aportan el 11.7% del valor de la producción agrícola nacional: aguacate (5.0%), limón (2.2%), naranja (1.6%), plátano (1.5%) y nuez (1.5%); las cinco verduras principales aportan 11.6%: chile verde y seco (4.3%), tomate rojo (3.7%), espárragos (1.4%), cebolla (1.4%) y pepino (0.9%) (Gaucín, 2015a: 1).

Sin embargo, al igual que en otros países de América Latina, las reformas neoliberales mexicanas han beneficiado “a los agricultores más acomodados, ya involucrados en los cultivos más dinámicos o ya establecidos en las regiones más dinámicas, exacerbando así las fuertes desigualdades existentes” (De Albuquerque, Dirven y Vogelgesang, 2000: 1682).

Asimismo, México ocupa el quinto lugar en el mundo según el valor de las exportaciones de frutas y hortalizas, con una cuota del 4.4%. Precede Estados Unidos (10.7%), China (9.1%), España (8.3%) y los Países Bajos (7.8%). Algunos estados productores de frutas y hortalizas en México son: Sinaloa, Michoacán, Zacatecas, Guanajuato, Sonora, Veracruz y San Luis Potosí (Gaucín, 2015b).

Además de la desigualdad, persiste la polarización productiva y regional en el campo mexicano, así como la falta de acceso a los servicios financieros por parte de los campesinos. Como resultado de la alta pobreza en el campo y del limitado crecimiento económico y, por consiguiente, de la baja demanda de mano de obra, los habitantes del área rural mexicana siguen mirando hacia Estados Unidos como una alternativa para mejorar su calidad de vida.

Por otro lado, a pesar de las reformas de los últimos 20 años, el campo mexicano no ha experimentado una profunda reorientación hacia el cultivo de bienes más competitivos en el mercado internacional, a pesar de que hoy México se destaca como uno de los países latinoamericanos con la mayor canalización de recursos públicos a su agricultura.⁸

Aparte del caso específico de las frutas y las hortalizas, cuya tasa de crecimiento es ligeramente superior a la media del resto de la agricultura en México, la producción agrícola mexicana es muy baja, además de que persiste un problema de difícil solución o sobre el cual no se han puesto suficientes recursos y talento para resolverlo: la correcta gestión de la política pública sobre la clara distinción que existe entre los productores agrícolas comerciales y los agricultores que producen granos básicos sobre todo para su propio consumo. Se vuelve necesario que la política pública hacia los hogares rurales se base en la atención a los aspectos productivos de estos hogares, más que en las políticas de lucha contra la pobreza.

CONCLUSIONES

Es difícil generalizar los resultados de las reformas agrarias en América Latina. Algunos países pudieron redistribuir más tierras a los campesinos que otros y desarrollar programas con un verdadero deseo de mejorar la economía campesina. Para otros países, la reforma agraria fue más un ejercicio cosmético para obtener ayuda económica, que un esfuerzo real para mejorar el nivel de vida de la población rural. Lo que ha quedado claro en la mayoría de los países latinoamericanos es que, los principales ganadores de las políticas agrícolas, incluyendo el periodo actual de las políticas neoliberales, han sido los agricultores capitalistas los que han estado en mejor posición para aprovechar los cambios. Es decir, cuando las reformas agrarias tuvieron lugar, los agricultores capi-

8 Banco Mundial (2006).

talistas pudieron mantener las tierras más productivas; también tenían más recursos para trabajarlas que los campesinos; además, tuvieron mayor influencia en las políticas agrícolas. Ahora que las políticas neoliberales se han aplicado, los agricultores capitalistas también han estado en una mejor posición para aprovechar las oportunidades que la economía de mercado ha traído y para superar los riesgos de la misma. Por otra parte, para la mayoría de los campesinos “la promesa de reforma agraria sigue sin cumplirse” (Groppo, 1998).

Desde el punto de vista institucional, la sugerencia (imposición) de implementar modelos y programas desde el exterior, como la Alianza para el Progreso, ha demostrado no dejar una huella institucional interna importante que permee las instituciones locales formales y las prácticas de los países. Tampoco una marca, o la ha dejado con un saldo negativo en términos económicos. Los programas de reforma al campo mal diseñados o que no han tenido continuidad, como el de la reforma agraria de Cárdenas, donde además de la tendencia regional hacia el fortalecimiento del desarrollo industrial no lo favoreció, se implementaron con una idea errónea de lo que había sido el ejido igualitario, inexistente en México, que a largo plazo hizo que esta reforma agraria representara un obstáculo para el campo mexicano, salvo en los casos en que el mercado regulaba la oferta y la demanda de los bienes: en el caso de la agricultura capitalista.

Por otro lado, el modelo neoliberal no es necesariamente malo pero el soborno, la corrupción y el poder de los ricos juegan contra quienes tienen la intención pero no los recursos, el poder pero no la influencia para triunfar. De hecho, las acciones de las élites económicas en la implementación de las reformas agrarias en América Latina jugaron contra el cumplimiento de algunos de los objetivos de estas reformas. Por ejemplo, en la mayoría de los casos, la élite industrial de los países no apoyaba las reformas agrarias, aunque en teoría tales reformas ampliarían el mercado interno y por lo tanto la demanda de bienes industriales crecería. La razón de no apoyar estas reformas tenía que ver con sus vínculos directos con la élite terrateniente, porque en algunos casos,

eran la misma élite. En este sentido, esto nos hace reflexionar sobre el poder que tienen las acciones de la élite económica sobre las políticas públicas. Es decir, este aspecto institucional “informal” tiene un papel definitivo en los resultados de las políticas.

En relación con lo anterior, las políticas neoliberales no han permitido a los beneficiarios de la redistribución de la tierra, ejidatarios anteriores, participar en auges agroindustriales. Además de no haber recibido el apoyo oficial necesario, se han enfrentado a los intereses de los emprendedores capitalistas, que han comprado las tierras de los exejidatarios, generando un proceso de neoacumulación de tierras más enfocado en la producción de los bienes, que han experimentado un aumento de su demanda interna y externa. Entonces, surgen las siguientes preguntas: si estos campesinos recibieran el apoyo gubernamental adecuado ¿venderían sus tierras a empresarios capitalistas? o ¿es la necesidad la que los lleva a tomar esta decisión?

En opinión del autor, la solución no es detener las políticas neoliberales sino regular de la mejor manera posible al sector agrícola, dando las mismas oportunidades a los campesinos, limitando la corrupción y simplificando los procesos burocráticos. Lo que ha ocurrido es que no ha existido un compromiso real con ese grupo de la sociedad y, en general, los gobiernos han preferido apoyar a los agricultores del sector privado con quienes, ciertamente, es más fructífero hacer alianzas. Es una verdad irrefutable que cuando los gobiernos han tenido un interés genuino hacia los campesinos, que son uno de los grupos más vulnerables de la sociedad, se han hecho cosas positivas. Con todas sus limitaciones y fracasos, un ejemplo de ello es la reforma agraria de Cárdenas en sus primeros años.

REFERENCIAS

- ALBUQUERQUE D., M. B. de, Martine Dirven y Frank Vogelgesang (2000). *The Impact of the New Economic Model on Latin America's Agriculture*. 28 (9), World Development, pp. 1673-1688.

- BANCO DE MÉXICO-OFICINA DE ESTUDIOS SOBRE PROYECCIONES AGRÍCOLAS (1966). *Proyecciones de la oferta y la demanda de productos agropecuarios a 1965, 1970 y 1975*. México.
- BANCO MUNDIAL (2006). Index of agricultural orientation.
- BERRY, R. Albert y William R. Cline (1979). *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*. Baltimore-Londres: The Johns Hopkins University Press.
- BETHEL, Leslie (ed.) (1997). *Historia de América Latina*. Barcelona: Serie Mayor.
- BULMER-THOMAS, Víctor (1994). *The Economic History of Latin America Since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS Y COMITÉ INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRÍCOLA (1974). *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*. 3, México.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (1982), disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/38084.55>.
- (1982), disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/38084.56>, consultado el 9 de enero de 2017.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- COX, Maximiliano, Paul Munro-Faure, P. Mathieu, A. Herrera, D. Palmer y P. Groppo (2003). “FAO in Agrarian Reform”, *Agrarian Reform, Land Settlement and Cooperatives*. Roma: FAO-Land Tenure Service of the Rural Development Division.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA (ECLA) (1963). *Economic Bulletin for Latin America*. VIII (2), octubre.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA (ECLA)-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO) (1986). *Economic and Social Progress in Latin America*. Report. Washington: IADB.
- ECLAC (1982). Review.
- GAUCÍN, Salvador (2015a). “Las frutas y hortalizas en México (I)”, *El Economista*. 28 de octubre.
- (2015b). “Las frutas y hortalizas en México (II)”, *El Economista*. 28 de octubre.

- GROPPPO, Paolo (coord.) (1998). *Land Reform*. FAO, disponible en: <http://www.fao.org/docrep/W8101T/w8101t00.HTM>, consultado el 7 de septiembre de 2017.
- GUTELMAN, Michel (1974). *Capitalismo y reforma agraria en México*. México: Era.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (1981). *V Censo Nacional Agropecuario*. Santiago, Chile.
- KAY, Cristóbal (1998). "Latin America's Agrarian Reform Light and Shadows", Paolo Groppo (coord.), *Land Reform. Land Settlement and Cooperatives*. 2, Roma: Editorial Group-FAO-Information Division.
- (1999a). "Mirando hacia atrás: el tiempo de las reformas agrarias", *Envío. Digital*. (208) julio, disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/95>, consultado el 9 de enero de 2017.
- (1999b). "Mirando hacia atrás: el legado de las reformas agrarias", *Envío. Digital*. (209) agosto, disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/958>, consultado el 9 de enero de 2017.
- KOURÍ, Emilio (2015). "La invención del ejido," *Nexos*. Enero, México.
- LONG, Norman y Bryan Roberts (1997). "Las estructuras agrarias en América Latina", Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina*. 11, Barcelona: Crítica.
- MOLINA, Andrés (1909). *Los grandes problemas nacionales*. México: Carranza e Hijos.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO) (1991). *Anuario de la FAO*. Santiago: FAO.
- (1992). *Anuario estadístico de la FAO*. Santiago: FAO.
- (1993). "Integración de la política agrícola y alimentaria en el ámbito macroeconómico de América Latina", *Desarrollo económico y social*. 111, Roma: FAO.
- ORTEGA, Emiliano (1979). *La agricultura y las relaciones intersectorales: el caso de Bolivia*. Chile: CEPAL.
- OTERO, Gerardo (1989). *Agrarian Reform in Mexico: Capitalism and the State*. Boston: Unwin Hyman.
- TANNENBAUM, Frank (1929). *The Mexican Agrarian Revolution*. Washington, DC: Archon Books.
- THIESENHUSEN, William C. (ed.) (1989). *Searching for Agrarian Reform in Latin America*. Boston, Ma: Unwin Hyman.

LA MEMORIA DEL DESPOJO: LA LEY Y LA MEMORIA HISTÓRICA DE LOS PUEBLOS ANTE LA REFORMA AGRARIA Y EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

MICHAEL T. DUCEY¹

GENERALMENTE LAS CONSTITUCIONES SE ANALIZAN como documentos jurídicos, como proyectos que establecen las normas y las reglas de gobierno que especifican los derechos de los ciudadanos y los poderes para actuar. Construyen el Estado, definen el papel de los actores al interior y la relación de los ciudadanos en el nuevo orden político y social. En este capítulo quiero enfatizar otros aspectos del constitucionalismo, tales como su impacto cultural y la manera en que promueve la creación de nuevos actores dentro de una sociedad. Siempre se reconoce el papel histórico de las constituciones; son documentos que transforman a las sociedades y a los órdenes políticos, pero también son historiográficos en el sentido en que influyen en la interpretación que le damos al pasado; la ley del 15 de enero, el artículo 27, y más ampliamente la reforma agraria, pasaron a ser las gafas por las cuales hemos observado por muchos años el pasado rural de los pueblos.

Además de ser un conjunto de leyes, las constituciones son narrativas. El artículo 27 tiene un contenido historiográfico porque presenta un argumento sobre el pasado y propone una solución a los males que, según el documento, caracterizó al campo porfiriano. Así que mi primer objetivo en este texto es describir la narrativa que las leyes ofrecieron para explicar la crisis revolucionaria en el campo; ¿cuál era la visión de los problemas del Porfiriato rural que consideran las leyes de 1915 y

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

1917? Me interesa la forma en que acogieron la narrativa sobre el despojo a los pueblos en las solicitudes entregadas a las autoridades revolucionarias en las posteriores décadas a 1915. No voy a hablar de los nuevos derechos y de las herramientas jurídicas que les brindó la nueva carta constitucional, sino de la manera en que la narrativa revolucionaria del pasado porfiriano transformó la memoria popular de los despojos y de los atropellos que los proyectos liberales ocasionaron en los pueblos y, a consecuencia de ellos, ejercieron una gran influencia sobre la historiografía profesional posterior a la Revolución. La ley agraria y el artículo 27 crearon instituciones comprometidas con una visión del pasado y la promovieron entre los actores campesinos que se prestaron a participar en la reforma agraria. Estas instituciones difundieron una narrativa histórica sobre la experiencia del despojo, que impactó a los participantes en el proceso de la reforma y a los científicos sociales que llegaron después a estudiar el fenómeno.

Desde luego, las razones históricas de las leyes eran producto de los actores de la época y de su apreciación de la realidad social que vivían en el momento. Críticos sociales y opositores al régimen como Wistano Luis Orozco, Andrés Molina Enríquez y Luis Cabrera influenciaron a los constitucionalistas que llegaron al Congreso de Querétaro. La narrativa que armaron no era del todo errónea, sino una visión simplificada del pasado agrario del Porfiriato. En algunos aspectos fueron bastante acertados en su apreciación de los problemas que experimentaba el campo mexicano, lo cual no nos debe sorprender pues conocían de cerca la realidad social de los pueblos. Andrés Molina Enríquez como joven abogado, quien en diferentes momentos ocupó el puesto de notario, estaba enterado por lo menos desde el escritorio en los pueblos rurales del Estado de México e Hidalgo, de la situación de la tenencia de la tierra que privaba en el Porfiriato (Córdoba, 1978: 21-22; Kourí, 2009: 273-274). Aunque Luis Cabrera siguió una carrera más centrada en la capital, tuvo la experiencia de haber nacido en Zacatlán, un pueblo de la sierra norte de Puebla, y antes de entrar en la Escuela Nacional de Jurisprudencia

vivió la precaria existencia de un maestro rural (Beer, 1984: 13-14). Orozco nació en un pueblo pequeño de Jalisco donde transcurrió su juventud como campesino y arriero; sin embargo, gracias al apoyo de un cura logró cursar estudios de leyes (Orozco Sánchez, 1975: 31). Así que los tres tenían en común la formación de la abogacía, y aunque se interesaban en cuestiones del campo realmente representaban a la clase profesional que surgió en la segunda mitad del siglo XIX. Sus vidas también reflejan la inestabilidad económica que caracterizó a esta clase media profesional rural, en la que todos enfrentaron necesidades económicas que, en ciertos momentos, los forzaba a suspender sus estudios o buscar diversas “chambas” para sobrevivir. Todo su interés y experiencia en el campo pasaban por el filtro de su formación en leyes, la cual los predisponía a buscar los orígenes de los problemas nacionales en la jurisprudencia.

Aun así, sus observaciones fueron muy acertadas en su momento. Cabrera escribió bajo el seudónimo de Blas Urrea en 1911, y delineó la visión de los problemas en el campo, identificando al *caciquismo*, o sea, el abuso de la autoridad local en contra de las *clases proletarias*, al *hacendismo*, con el que quería mostrar las ventajas económicas que los grandes propietarios ejercieron en un sistema desigual, y al *peonismo* o la subordinación completa de los jornaleros ante el hacendado, como los principales problemas del campo (Cabrera, 1973: 668). Sobresalen en su análisis la desigualdad como el factor determinante de la crisis en el campo, y las diferencias sociales intensificadas por el poder político y económico que ejercía la élite. El hecho es que los grandes terratenientes podían distorsionar el espacio rural por su preponderancia de poder, lo que les permitía dominar la política local, subordinar la fuerza de trabajo, desequilibrar los mercados e imponerse sobre los intereses de los pequeños propietarios.

Wistano Orozco, uno de los verdaderos precursores del pensamiento agrarista, fincó su crítica de la ley de deslinde de los terrenos nacionales precisamente en el argumento de que dicho proceso había fomentado la creación de los latifundios y fracasado en su objetivo de

poner a la disposición de los pequeños agricultores las tierras ociosas de la nación (Holden, 1994: 111). Orozco construyó una denuncia detallada de los procesos de desamortización y privatización en su estudio exhaustivo *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, demostrando la confusión que habían producido los procesos de titulación posteriores a la Independencia (Orozco, 1974). Kourí (2009: 284) nos indica que fue Orozco quien documentó de una manera sistemática, aunque muy breve, los abusos asociados a los procesos del reparto de las tierras comunales. Y fue precisamente su crítica a la ley de terrenos baldíos la que tuvo el mayor impacto en el curso de la Revolución. Es notable que en el artículo 3 del Plan de San Luis Potosí, promulgado por Francisco I. Madero, el único que hace referencia a la situación social del campo, se afirme que fue el abuso de la ley de terrenos baldíos el que provocó el despojo de los “numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas” (Francisco I. Madero, en Carmona, 2017).

Fueron bastante astutos los críticos del orden liberal en su formulación, primero en entender que el error fundamental de la reforma liberal no era simplemente la pérdida de la tierra o los abusos del Estado o de sus funcionarios, sino el restarles a los pueblos su capacidad jurídica para defenderse; asimismo, en el campo notaron que, mientras los pensadores de mediados del siglo XIX exaltaban la pequeña propiedad y aspiraban a fomentar una “clase media rural”, en realidad sólo estimularon el crecimiento de los grandes latifundios. Molina Enríquez, sin duda, estaba de acuerdo con el objetivo liberal de crear esa clase media rural, su objeción era que la ley de 1856 era inadecuada para tal fin. La visión de este escritor tenía también su lado negativo al estar fundamentada en la idea de las supuestas deficiencias raciales de “los indios”, las cuales les impedían defenderse de la embestida del porfirismo.

Por el carácter de las leyes, la narrativa del despojo que presentaron tenía como meta explicar la Revolución y hacer nacional una historia agraria para justificar la creación de nuevos derechos como los plasmados en el artículo 27. Desde luego, tal ejercicio requería de generalizar

procesos muy complejos y buscaba exponerlos como si fueran nacionales aun cuando se rigieran por reglas locales, leyes estatales y actores específicos. La ley de 26 de junio de 1856, el artículo 27 de la Constitución de 1857 y, de una manera más indirecta, la Ley de Colonización o Terrenos Baldíos, fueron tomados como ejemplos de las leyes fundamentales que socavaron los derechos a la tierra de los indígenas. Si revisamos la ley de 6 de enero de 1915, notamos que se identifica con la Ley Lerdo en el punto de partida de la historia del despojo, enseguida, en las disposiciones sobre los terrenos baldíos (las enajenaciones hechas por la Secretaría de Fomento y Hacienda) y, por último, en la falta de protección jurídica que la Constitución de 1857 no le proveía a los pueblos como los tres elementos responsables del empobrecimiento de la clase indígena. Del mismo modo, la Constitución de 1917 ratificó la ley agraria y volvió a poner la mira en la legislación de 25 de junio de 1856. En el texto original del artículo, la Ley Lerdo es propuesta como el parteaguas en la historia rural de México. “Se declaran nulas todas las diligencias [...] enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques o aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones que existen todavía desde la ley del 25 de junio de 1856”.² Este lenguaje, sorprendentemente radical, describe a dicha ley como el instrumento central en la destrucción de la propiedad comunal. Sin embargo, la promesa de restituir a los pueblos es limitada. El texto, como el de la ley de 1915, también reconoce la legalidad del reparto liberal cuando resultó de una repartición en pequeñas propiedades de menos de cincuenta hectáreas y con más de diez años de antigüedad. Es decir, el artículo respaldó el proyecto liberal sólo al tener el efecto deseado de crear pequeños productores.

Es en el preámbulo de la ley de 1915 donde Luis Cabrera y los constitucionalistas plasmaron en concreto su visión histórica; y él describe

2 Todas las referencias al texto constitucional provienen del documento original publicado en Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LVIII Legislatura (2001).

su versión del despojo a los pueblos. Identifica el problema agrario como causa general de los malestares del país, lo que a su vez tiene su origen en la mala aplicación de la ley de 25 de junio de 1856. Igualmente, señala a la ley de terrenos baldíos y al artículo 27 de la Constitución de 1857 de haber dejado desamparados a los pueblos ante las acciones de los ministros de Fomento y Hacienda al favorecer a las “llamadas compañías deslindadoras”. Estas medidas jurídicas trajeron consigo, según los autores de la ley, el empobrecimiento de los pueblos indígenas pues “no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud, de hecho...”³ La ley permitió a los poderosos actores esclavizar a los indefensos indígenas.

La Constitución y la ley agraria de 1915 tenían el propósito de construir una narrativa nacional capaz de convencer a los mexicanos de que los constitucionalistas contaban con un proyecto que resolvería sus conflictos y pacificaría al país; aspiraban a transformar una disputa política y violenta, con múltiples orígenes en las tensiones sociales, en una historia simplificada sobre los despojos y los abusos del Porfiriato. La Revolución era necesaria y la Constitución con sus nuevos líderes se presentaba como una salida a la crisis. La Constitución y la nueva reforma agraria aseguraban ser una solución a los problemas nacionales porque prometían corregir los errores cometidos por las Leyes de Reforma, mientras preservaban algunos de los logros de los liberales como el de crear pequeños propietarios. El problema eran los grandes latifundistas que acaparaban la tierra y manipulaban el orden político para su propio beneficio. Otro tema poco comentado es que las leyes reflejan un interés en fomentar la agricultura y, sobre todo, la producción de alimentos; preocupación sobresaliente durante los años de hambruna que experi-

3 El texto de la ley puede ser consultado en Legislación preconstitucional de la Revolución mexicana (1915). Disponible en: <http://congre-sojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/libros/LegislacionPrecosntitucional1915.pdf>.

mentó el país a partir de 1914. Los acaparadores, o sea los grandes hacendados, fueron considerados como el factor que había debilitado la capacidad de la nación para producir sus propios alimentos.

Al adentrarme en el estudio de los procesos de desamortización, el primer hecho que salta a la vista es que mientras muchos pueblos terminaron experimentando despojos, cada uno de ellos fue distinto. Las leyes implementadas, su manera de efectuarse, las reacciones de los participantes, las actitudes de las autoridades municipales, cantonales y estatales, y los tiempos en que tomaron lugar son diferentes y hasta sui géneris. Es decir, hay una gran diversidad de reacciones y los comuneros demostraron bastante iniciativa al demorar, trastornar y apropiarse de dicha implementación. De igual manera, toda la legislación de 1915 y de 1917 ignoró el hecho de que los despojos no fueron necesariamente producto de las iniciativas federales, sino de las leyes estatales que pretendían privatizar y fraccionar las propiedades de los pueblos. En busca de una narrativa nacional de la expropiación, hicieron caso omiso de la realidad del proceso que estuvo regido, sobre todo, por las múltiples leyes de las distintas entidades federales. Resulta ser un cuento mucho más simple pero que no necesariamente explica lo que pasó.

Por ejemplo, es posible observar reacciones contrastantes del establecimiento de la Ley Lerdo de 1856 en el caso del estado de Veracruz: por un lado, tenemos el proceso de desamortización en Atzalan, donde la aplicación de la ley fue central en la privatización de las tierras comunales y en oposición, en una de las comunidades de Chicontepic, los comuneros se aprovecharon de la ley para hacerse de nuevos títulos para sus tierras de común repartimiento. Algunos pueblos, como Atzalan, contaban con grandes cantidades de tierras que abarcaban desde las altas y templadas hasta una zona tórrida y baja; sin embargo, la distribución de la población no era pareja. La gran mayoría de ella vivía y sembraba en tierras altas mientras la tierra caliente servía como una reserva económica de la comunidad. El proceso de desamortización de las tierras fue complejo: los comuneros recibieron parcelas reducidas en

la tierra alta, y las grandes extensiones de tierra caliente se las apropiaron personas con intereses comerciales. Aun así la historia agraria de este pueblo, rescatada por el historiador Luis Juventino García Ruiz, fue difícil porque se aplicaron distintas disposiciones legales y por el hecho de que los comuneros no aceptaron el despojo con los brazos cruzados. No fue una clase terrateniente tradicional la que se aprovechó de la coyuntura, sino comerciantes e inmigrantes.

Al mismo tiempo que los comuneros de Atzalan estaban siendo desalojados de sus tierras, podemos ver en el caso de la comunidad de San Gerónimo Sasaltitla que los mismos indígenas del lugar pidieron adjudicarse “una puja de tierra valorizada en 300 pesos”.⁴ Lo interesante de este proceso es que se valieron de la ley de 25 de junio de 1856 para reclamar sus propios terrenos declarando: “El presente paso es un sacrificio pero es inevitable, por querer proporcionar su bienestar y que aunque recuerdan haber tenido títulos de dichos terrenos, éstos se han desaparecido sin saber su paradero”. La ley de desamortización les sirvió para amparar su posesión con nuevos títulos expedidos por el gobierno liberal. En Altotonga, un pueblo vecino de Atzalan, los comuneros aprovecharon las Leyes de Reforma, específicamente la que nacionalizaba las propiedades eclesíásticas, para transformar las tierras de la antigua cofradía del Santísimo Sacramento en propiedad “privada” con todos los vecinos del pueblo como dueños colectivos del predio.⁵ Estos dos ejemplos nos muestran, en primer lugar, el modo en que los comuneros fueron proactivos al acomodar sus intereses en el orden liberal y, segundo, su capacidad para reafirmar sus derechos sobre la tierra. En el contexto de la narrativa nacional estas historias demuestran la diversidad ante las iniciativas de ley y la complejidad de la tenencia de la tierra que seguía presente en el espacio rural mexicano.

4 AGEV, CAM, exp. 80, acta de adjudicación, 23 de octubre de 1856, notario número 39 de la Ciudad de México; la propiedad constaba de 1 117 hectáreas.

5 Describo (2015: 108-111) este caso llamativo.

En el caso de las leyes de terrenos baldíos, podemos ver ejemplos donde operaron de una manera muy parecida a lo imaginado por los autores de las leyes revolucionarias. Los pueblos de Sotepan y Mecayapan fueron víctimas del acaparamiento de sus tierras comunales por parte del influyente político y suegro de Porfirio Díaz, Manuel Romero Rubio, quien respaldándose en dichas leyes se apropió de un latifundio extenso.⁶ Sin embargo, el papel de las leyes de terrenos baldíos era mucho más ambiguo según el estudio de Robert Holden, quien demostró que en la mayoría de los casos a las compañías deslindadoras no les fue posible imponer su voluntad a los propietarios en las disputas que surgieron durante sus operaciones. En general, los comuneros y pequeños propietarios implementaron una amplia gama de estrategias para frenar las actividades de estas compañías (Holden, 1994: 130-133). Incluso en el caso de Papantla, los totonacos intentaron utilizar la ley de terrenos baldíos para detener el proceso, lleno de anomalías, de individualizar los terrenos de la comunidad (Kourí, 2004: 219, 225, 228). Y de hecho, el estudio meticuloso de Emilio Kourí confirma que fueron las leyes estatales, las disposiciones de los ayuntamientos y los jefes políticos, los que produjeron un proceso violento e intensamente injusto de la privatización y parcelización de las propiedades de los papantecos, y que las leyes señaladas por los revolucionarios no tuvieron nada que ver.

La investigación histórica de los despojos indica que en muchas instancias la Ley Lerdo y las referentes a los terrenos baldíos no fueron esenciales en el proceso de división de la tierra, aun en casos donde se trataba de propiedades pertenecientes a instituciones religiosas. No obstante, al revisar los expedientes resguardados hoy en día en el Archivo General del Estado de Veracruz y al solicitar Restitución, lo más significativo es la frecuente justificación citando la ley de 25 de junio de 1856 o las leyes de deslinde de terrenos nacionales. Desde un inicio la terminología de la ley de 1915 influía, como era de esperarse, en el len-

6 Velázquez (2006: 151-158) describe el proceso.

guaje de los solicitantes, como se ve en la comunidad de Otlamalcatl, del municipio de Benito Juárez, que declararon: “En vista de lo dispuesto en el artículo 1 de la ley constitucional agraria se declara nulo el reparto hecho en el año de 1886 por el H. Ayuntamiento de Santa Cruz Juárez, en virtud de no estar conforme con lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856...”⁷ El texto de la ley misma le daba un papel principal a la Ley Lerdo, pero la mayoría de los despojos ocurrieron a raíz de la aplicación de las leyes estatales sobre el reparto de la tierra. Papantla es el caso emblemático del laberinto que representaba el proceso regido por las leyes estatales y caracterizado por las divisiones internas en la comunidad de indígenas. Sobresale que los excomuneros de Papantla no apelaran al proceso de restitución, y que el único intento de hacer uso de los nuevos derechos sociales para revertir las injusticias del reparto liberal fuera llevado a cabo por el nuevo ayuntamiento que, bajo una administración revolucionaria, solicitó la devolución de su ejido para beneficio de los residentes urbanos.⁸ Las frases adoptadas en las solicitudes se iban simplificando conforme los actores rurales aprendieron a presentarse ante las instancias de la Reforma Agraria. Parte de ese aprendizaje fue adoptar una narrativa que concordara con el modelo presentado en las leyes y en los directivos que emanaban de las autoridades agrarias. Los funcionarios de la reforma agraria distribuían formularios para solicitar tierras; éstos tenían espacios en blanco para escribir el nombre del pueblo, el lugar, la fecha y uno para especificar los terrenos restituidos (Gudiño y Palacios, 1998: 92). El mismo proceso burocrático promovía la estandarización de la narrativa del despojo.

La narrativa puso al latifundio como el protagonista central en la historia, pero cuando uno se acerca a la documentación del periodo re-

7 AGEV, CAM, exp. 84, Otlamalcatl, municipio de Benito Juárez, f. s.n.

8 AGEV, CAM, exp. 14, Papantla, municipio de Papantla, Restitución. Informe del Comité Particular Ejecutivo, 1916, fs. 14-16, el presidente municipal se quejaba de que el pueblo no tenía espacio para crecer porque los posesionarios del ejido “se han opuesto terminantemente a ceder ni una pulgada de terreno”, Informe del ayuntamiento de Papantla, f. 29.

salta la multiplicidad de su función en los despojos. El texto influyente de John Womack presenta una visión de dos instituciones antiguas: el pueblo y la hacienda, ambas encerradas en una lucha milenaria donde el Porfiriato representó el momento en que los grandes propietarios casi lograron vencer definitivamente a sus contrincantes (Womack, 1968). Sin duda, hay casos que se ajustan a este modelo, haciendas bien capitalizadas e integradas a los mercados, pero tales posesiones no existían en todos lados. En muchas situaciones nos encontramos con personajes que emergieron de los mismos procesos de la reforma liberal y que tomaron ventaja del nuevo orden para apoderarse de las tierras. Asimismo, se dio una creciente desigualdad dentro de la comunidad indígena que trastornó el orden agrario. Sobre todo, se nota que el despojo a los pueblos fue experimentado como un proceso político, donde los funcionarios locales eran los agentes principales de la gran estafa territorial. En el cantón de Chicontepec, por ejemplo, no son los hacendados tradicionales los que ejercieron presión sobre las tierras comunales sino los jefes políticos que, ayudados por su posición en la administración local con facultades para supervisar los procesos de privatización, se las quedaron. Eran propiedades nuevas, muchas de ellas fueron delimitadas de tamaño mediano por comerciantes y funcionarios, que haciendo mal uso de las leyes aprovecharon para hacerse de un rancho.

Los licenciados que formularon el agrarismo revolucionario no tenían una sólida formación en cuestiones de economía y, en general, un gran ausente en su visión es el mercado y su impacto sobre la concentración de la tierra. Aunque estaban conscientes de que predominaba el caciquismo en los pueblos, no se enfocaron mucho en la cuestión de cómo el poder distorsionaba los procesos económicos. Por ejemplo, John Coatsworth en su estudio sobre los ferrocarriles revela el impacto de los cambios en el mercado de la tenencia de la tierra a partir de la llegada del nuevo transporte (Coatsworth, 1974: 48-71). Igualmente, el estudio de Kourí describe cómo los ciclos de la industria de la vainilla sirvieron como la fuerza motora de los procesos de privatización. La

venta de acciones y de parcelas jugó un papel central en la concentración de la propiedad en los pueblos durante el Porfiriato; tanto en Atzacatlan como en Papantla los acaparadores utilizaron el mercado de las tierras para desplazar a los antiguos comuneros. En general, los agraristas presentan las transacciones como un ejemplo más de la incapacidad de los “indios” para proteger sus intereses o entender los documentos legales que poseían. Hay un creciente interés en esta área, pero aún carecemos de estudios, en la mayoría de los casos, que nos puedan dar las pistas necesarias para entender la influencia de los mecanismos del mercado sobre la propiedad.

Los reformistas tenían una visión que se caracterizó por algunas ideas que hoy en día nos parecen muy anticuadas y hasta extrañas. Molina Enríquez, en especial, presenta un marco interpretativo del campo que es intensamente racializado, donde los actores se comportan según su pertenencia a la raza indígena, mestiza o criolla, y los coloca en una escala basada en un concepto de evolución modificado para el uso de los positivistas mexicanos. Los “criollos nuevos”, según Molina, son los que obtuvieron mayor ventaja de la ley de 1856, que despojó a los indígenas y creó a la vez un sector frustrado integrado por los mestizos (Molina, 1978: 121). Su apreciación de la raza indígena era que, como tal, estaba en una fase inferior de desarrollo, que la hacía dependiente de sus comunidades, y el gran error del orden jurídico a partir de 1856 fue eliminar la protección tutelar de que disfrutaba con anterioridad. Es interesante cómo pone de cabeza la propuesta liberal de 1856, la cual mostraba al indio esclavizado por sus instituciones comunales mientras los liberales habían proclamado que su intención era liberarlo de ser un simple colono en sus tierras de común repartimiento para convertirlo en pequeño propietario libre de la tiranía de los que mandaban en los pueblos. Molina representaba al pueblo y a la tierra comunal como producto de la naturaleza del indígena. No es incidental en su análisis, es un modelo “sociológico” que, según él, explica el desarrollo nacional en el siglo XIX. Él estaba en búsqueda de un sistema para generalizar sobre realidades muy diversas, y recurrió a este modelo racial que unido

al discurso positivista criticaba a los políticos del siglo XIX por no haber tenido en cuenta la “naturaleza” del indígena en sus proyectos.

Esta ideología presenta una infinidad de problemas para comprender los procesos históricos del despojo de los pueblos. En ella, el indio es incapaz de actuar fuera de su colectivo, lo que reduce su capacidad de ser un protagonista de su propia historia. Al mismo tiempo, Molina sobreestimaba la unidad de “los indígenas” donde todos pensaban igual y querían vivir felizmente en sus pueblos. Es de cierto modo un precursor de lo que los antropólogos describían como la “comunidad corporativa cerrada”, que era vista como un ecosistema social hermético y autosostenible ajeno al mundo exterior. Pero al observar los casos de privatización, lo que sobresale es la diversidad dentro de las comunidades, que muchas veces se refleja en una vida política fértil y, en otras, intensamente violenta. Así que el proceso de reforma liberal estuvo acompañado en muchos lugares, por ejemplo, de manera notoria en Papantla, por divisiones internas que reflejaban una competición aguda entre los comuneros. Los ahora numerosos estudios de los procesos de desamortización y de privatización están repletos de ejemplos de comuneros y de sus aliados manejando con habilidad sus nexos políticos, ejerciendo sus derechos jurídicos y resistiendo a cada paso los actos más abusivos del orden liberal.

La narrativa revolucionaria del despojo presentaba a los pueblos como instituciones que existían fuera del tiempo actual, con títulos que poseían “desde tiempos inmemoriales”. Sin embargo, sabemos que no son los herederos del *altepetl* ni del supuesto *calpolli*, sino que dichos pueblos tenían su origen en la época colonial y que a lo largo de su historia habían experimentado cambios constantes. El desfase de los pueblos rurales puede ser encontrado en el libro clásico de Jesús Sotelo Inclán sobre el zapatismo, el cual presenta al movimiento de 1910 como una acción emprendida por el antiguo consejo de viejos. El contraste con la historia complicada del siglo XIX de Anenecuilco relatada por Alicia Hernández es obvio, pues para llegar a la revolución hay que entender la historia de un

pueblo liberal, no solamente sus raíces mesoamericanas (Sotelo, 1943; 175-176; Hernández, 1991: 63-83).⁹ Conflictos internos y presiones políticas y económicas promovieron la formación de nuevos pueblos y dificultades entre los mismos vecinos a lo largo de la historia. Las comunidades despojadas fueron producto de la interacción entre la Corona, la Iglesia y los gobiernos republicanos y los actos de acomodación, negociación y, de vez en cuando, resistencia de sus residentes. Los estudiosos de la Colonia han rechazado la visión trillada del pueblo inmóvil, netamente mesoamericano que era popular en la historiografía revolucionaria.¹⁰

La ley de 1915 se proponía eliminar las violaciones de la Ley Lerdo y reconstituir a los pueblos. Sin embargo, de inmediato se presentaron problemas, ahí se hablaba de la restauración de los pueblos, pero ¿ya existían como tales en 1915? Y ¿quién hablaría por ellos? En 1915, ¿quién era indio? Desde luego había muchos y era un vocablo común, aunque ya desde 1820 no se usaba en términos políticos y de hecho desde la década de 1820 los actores rurales preferían adoptar el término indígena en sus peticiones y documentos oficiales. No estoy haciendo una observación pedante de la filología, sino que me interesa resaltar la dificultad al tratar realidades del siglo xx con una terminología colonial de pueblos e indios, tomando en consideración que los liberales del siglo anterior a la Revolución se habían esforzado en restarles poder jurídico y minar su realidad socioeconómica. Por ejemplo, en 1915 se presentó un “Club indígena” en Atzalan para promover la restitución de sus tierras, pero ¿con qué derecho representaban a los pobladores indígenas?¹¹ Los documentos se refieren a ellos como

9 Hernández (1991) es igualmente útil para ver el impacto de los gobiernos posindependientes sobre las repúblicas de indios.

10 Para una versión resumida del argumento sobre el pueblo colonial recomiendo a Menegus (1991: 17-49); y para la región que nos interesa una de las mejores descripciones de los procesos coloniales se encuentra en García (1987).

11 AGEV, Gobernación, Justicia y tierras, caja 435, “Terrenos relativos a la cuestión suscitada entre los vecinos y el ayuntamiento de Altotonga sobre el reparto de terrenos de Magueyitos”. Y AGEV, CAM, exp. 75^a, Restitución de ejidos, Atzalan, elección de la mesa directiva de una sociedad que se denominará “Club indígena”, 2 de octubre de 1915, f. 6, Magueyitos, f. 5, solicitud de 8 octubre de 1917.

voceros de los indígenas, pero ¿quién los nombró? Anteriormente, los actores del campo habían transformado su identidad de indio en la de ciudadanos o propietarios para participar en el nuevo orden liberal. De cierto modo, este dilema representa el éxito de la reforma liberal, al restarle poder social y cultural a las instituciones pueblerinas. En muchos lugares del país ya no existían instituciones que personificaran a todo lo que había sido el antiguo pueblo colonial. En muchos pueblos esta reforma liberal había dividido las tierras en grandes lotes, en los cuales se organizaron congregaciones y pueblos sujetos, y en el caso de Chicontepec, éste estaba integrado por las comunidades que reclamaban restitución. Otro ejemplo del problema de la representatividad se encuentra en la historia que cuenta Paul Friedrich de Naranja, Michoacán, donde los agraristas hicieron circular un documento solicitando un cura para el pueblo, pero una vez que consiguieron las firmas cambiaron el contenido, reemplazando la solicitud religiosa por una petición de tierras a los funcionarios encargados de la reforma agraria (Friedrich, 1977: 91-92).

El ejido revolucionario fue la solución que la reforma agraria propició para superar el problema del deterioro de los pueblos y la realidad de que la gran mayoría de los beneficiarios de la reforma no eran excomuneros. Chris Boyer nota como este proceso representó una clase de revolución cultural donde la creación del ejido produjo un nuevo actor social: el campesino (Boyer, 2003: 43-45). La nueva identidad de “campesino,” participante en la reforma, era un personaje de diversos orígenes. Siempre me ha llamado la atención el término, es moderno y en realidad no define la relación del individuo con el sistema de tenencia de la tierra o con la actividad productiva, pero llega a ser el sinónimo de beneficiario de la reforma agraria. Es precisamente por esto que los revolucionarios que luchaban por recuperar las tierras del pueblo de Namiquipa, Chihuahua, se negaron a utilizar la identidad de campesino, insistiendo en que eran agricultores no recipientes de la bondad del Estado (Nugent, 1993: 103). Es interesante que el término no aparece en el texto de la ley de 6 de enero de 1915 ni en el artículo 27 en 1917, se habla de “vecinos de un pueblo,

ranchería, congregación o comunidad,” pero no de campesinos. Dadas las limitaciones de la visión de Enríquez Molina sobre el sujeto histórico, los revolucionarios inventaron uno nuevo.

En general, mis comentarios se han centrado en los pueblos que buscaban recuperar sus tierras, pero no podemos dejar de explicar que el principal objeto de la reforma agraria era el desposeído, el jornalero sin tierra, que aparece como beneficiario del proceso de dotación. A diferencia de la restitución, para participar en una dotación no había el requisito de demostrar despojo, sólo la necesidad de tierras y la residencia en una comunidad. La historia del lugar no tenía importancia y los funcionarios de la reforma agraria no indagaban sobre el origen de las rancherías o las congregaciones que consideraban merecedoras de una dotación. Para los participantes en el sistema del reparto agrario, el establecimiento del ejido moderno marcaba el momento del año cero, eran pueblos sin historia según el discurso del sistema. Sin embargo, muchas solicitudes de restitución fueron rechazadas por falta de pruebas documentales y sus solicitantes fueron canalizados a la opción de dotación, un procedimiento que efectivamente los destituía de sus derechos históricos.

Si bien se han hecho muchos estudios de la gran hacienda mexicana y también de los pueblos, existe una enorme laguna en nuestro conocimiento del mundo rural en lo referente a los pequeños propietarios. Hubo comunidades que lograron dividir sus territorios y mantener su posesión, un fenómeno que representaba el resultado anhelado por los constituyentes de 1857 pero que, por alguna razón, no ha merecido la atención de los historiadores. Podemos citar el ejemplo de la parcelización de la tierra comunal en Naolinco, donde la comunidad logró dividir su propiedad en 1861 y mantener la posesión sin experimentar el acaparamiento excesivo de las propiedades durante el Porfiriato.¹² Hubo re-

12 Describo este caso en mi texto (2005: 317-319). AGEV, Comisión Local Agraria, caja 1, exp. “San José Miahuatlán, terrenos de comunidad de indígenas en el cantón de Jalapa”. Juan Ortiz Monasterio, jefe político de Jalapa al alcalde municipal de Naolinco, 26 de noviembre de 1880, f. 435.

partos de tierras comunales que si no los llamaríamos exitosos del todo, por lo menos podemos decir que los participantes aceptaron el cambio. El artículo 2 de la ley de 1915 reconoció este hecho cuando estableció que: “La división o reparto que se hubiere hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos...”¹³ Este artículo ayuda a explicar el porqué nunca se planteó una restitución de las tierras comunales en lugares como Papantla, a pesar de los múltiples abusos evidentes en el proceso: jamás podrían haber conseguido el apoyo de dos tercios de los vecinos para reconsiderar el reparto.

Los estudios de la historia del despojo con normalidad empiezan con la lectura de los expedientes de las solicitudes presentadas ante las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria; son documentos que muestran de una manera ordenada una visión de cada comunidad que pide tierras. En el caso de solicitar una restitución, inician con una narrativa del despojo y continúan con una petición donde los interesados presentan su perspectiva de la historia. Pero estos son una minoría, en la gran mayoría se solicitan dotaciones y la narrativa es mucho más breve, y se establece simplemente la necesidad imperante de dotar de tierras a los campesinos desamparados de una comunidad o ranchería. Tanto los historiadores profesionales como los miembros de las comunidades, es decir los ejidatarios, recurren a estos documentos como las fuentes primarias para entender el pasado de sus comunidades. Trabajar en un archivo agrario es una experiencia poco común donde los historiadores académicos se codean con los descendientes de sus objetos de estudio. La reforma agraria produjo discursos para conseguir fines concretos. A la vez, la nueva legislación ofrecía una narrativa muy poderosa para alcanzar los objetivos que querían lograr los agraristas. El atribuir a la ley de 25 de junio de 1856 todas las desgracias del pueblo era una

13 Artículo 2 de la ley de 6 de enero de 1915.

manera de nulificar cambios en la tenencia de la tierra durante el Porfiriato y se puede decir lo mismo de la ley de terrenos baldíos o nacionales; la referencia a estos dos procesos se volvió habitual en los machotes que los agraristas utilizaron para solicitar tierras. Los solicitantes crearon expedientes incompletos o, más bien, con fines que no requerían la reconstrucción detallada de las realidades de los despojos.

Lo interesante es cómo estos documentos, los expedientes que leemos en el archivo de la Comisión Agraria Mixta o en el Registro Agrario Nacional, se volvieron importantes para la memoria histórica de los pueblos y para los nuevos asentamientos, los ejidos, que fueron erigidos a raíz de la reforma agraria. Los ejidatarios recurren a ellos para resolver sus disputas y de paso para entender de qué forma y cuándo se fundaron sus comunidades. Aunque conservan tradiciones orales, muchas de las cuales son distintas a la historia documental, ninguna tiene hegemonía sobre la comunidad. Son visiones particulares y parciales que se desgastan con el tiempo. En este contexto, los discursos orales que tienen respaldo en la documentación son los duraderos. Boyer nota que el proyecto revolucionario también proponía una historia sobre el Porfiriato y de la experiencia del “despojo de los pueblos”, que tuvo que ser implantada por los procesos del nuevo Estado. Adoptar la perspectiva del pasado ofrecida por Francisco Múgica (en el caso de Michoacán) fue una manera de acceder a un proyecto político que les prometía nuevos beneficios (Boyer, 2003: 78).

En este contexto, entendemos mejor cómo la historiografía del despojo se desarrolló durante la mayor parte del siglo xx. Si vemos los primeros acercamientos a la historia de la tenencia de la tierra tomando por ejemplo el texto de Wistano Orozco titulado *Los ejidos de los pueblos*, que data de 1914, es notable que su análisis del despojo de los pueblos es de apenas quince páginas, y se centra en la legislación federal en materia de la tierra (Orozco, 1975: 175-193).¹⁴ Se puede entender que

14 Una faceta muy interesante del libro es precisamente su discusión de los problemas que “los indios” enfrentaron a partir de 1910 al buscar la restitución de sus tierras (241-244).

en 1914 Orozco tuviera objetivos más urgentes que el rescate de la historia, y su libro es un trabajo polémico que justifica una reforma agraria con argumentos morales, judiciales y hasta nacionalistas. Trabajos subsiguientes, como el de Jesús Silva Herzog, aunque mucho más extenso, siguen este patrón de discutir el orden jurídico y señalar al gran latifundio porfiriano como el principal beneficiario de las leyes a pesar del impulso igualitario de los liberales (Silva, 1964). No pierde mucho tiempo en discutir en detalle cómo se aplicaron las leyes y cómo los hacendados se apoderaron de la tierra. Los autores Frank Tannenbaum y Eyller Simpson escribieron dos libros de gran influencia en 1933 y 1937, respectivamente, siguiendo esta tradición (Tannenbaum, 1933; Simpson, 1937). Su discusión del despojo parte del lenguaje de la Constitución de 1917 y de los pensadores mexicanos (Orozco, Molina y Cabrera) resaltando el papel de la ley de terrenos baldíos. Estos estudiosos norteamericanos presentan una visión global donde analizan a partir de datos nacionales el porcentaje del territorio nacional en manos de los latifundistas. En un momento donde las economías capitalistas estaban en crisis, realmente no les interesaba la causa de la Revolución sino el experimento de la propiedad comunal que se adoptó con la Constitución. Leyendo estos textos hoy en día, nos recuerdan lo radical que era la propuesta de crear o recrear un orden agrario que amparara los derechos de los pequeños productores.

Otra faceta de los trabajos aquí discutidos es que presentan al pueblo de indios como la verdadera raíz de México, la esencia no cambiante del pueblo. Orozco lo llamó “el alma nacional”, sobre la cual el Estado debe formar sus aspiraciones (Orozco, 1975: 227). Como ya lo mencioné, consideran al pueblo comunal como una institución prehispánica que había perdurado desde hace 400 años. Estas historias de problemas agrarios son de carácter nacional, reemplazando la narrativa política de conquistadores, virreyes y presidentes con la historia de leyes sobre la propiedad rústica. A pesar de todas sus limitantes, aquí tenemos un primer intento de contar la historia de México desde abajo, desde la tierra misma.

Si analizamos de qué modo los historiadores de la década de los sesenta y setenta describieron el despojo, como el texto clásico de John Womack, es claro que hacen referencia a la Ley Lerdo y a las leyes de deslinde pero sin explicar los mecanismos con que eran aplicadas. Lo interesante del trabajo de Womack es que ubica el despojo a los pueblos en los procesos políticos del gobierno local y estatal. El brillante trabajo de Paul Friedrich, rico en detalles provenientes de sus entrevistas con los residentes de Naranja en Michoacán, también presenta muchas generalidades sobre los procesos concretos de enajenación de la tierra. Mientras su análisis del despojo en Naranja es muy sofisticado, su prólogo repite los lugares comunes al describir a las Leyes de Reforma y a las compañías deslindadoras como las responsables principales.¹⁵

Observamos que es hasta la década de los noventa, irónicamente justo cuando el Estado abandona la visión crítica del Porfiriato junto con la reforma agraria, cuando los historiadores la redescubren de alguna manera. Arriba citados tenemos muchos trabajos que han profundizado en el conocimiento de los procesos regionales que funcionaron como el motor de la privatización de las tierras y la disolución de las comunidades.¹⁶ No podría terminar sin comentar el trabajo de Raymond Craib, quien nos guió la mirada hacia los cambios de tenencias, que también representaron un reto técnico que requirió de mapear los espacios rurales remotos del país. A diferencia de los trabajos que le precedieron, él se enfocó en los detalles de cómo, físicamente, se habían trazado las líneas y las brechas para hacer la división de las tierras comunales. Un proyecto que buscaba visualizar en el papel el espacio geográfico, pero a la vez transformar la realidad social del campo tanto

15 Friedrich (1977: 3-4) hasta utiliza la frase de Simpson (1937: 29) "rape of the pueblos" para describir el proceso.

16 Se debe reconocer el trabajo de Domínguez (2015) sobre Chicontepec y el de Velasco (2003) para la cuenca del Papaloapan y Acayucan en la renovación de los estudios de los procesos rurales en el siglo XIX. Para citar su contribución más reciente, quisiera destacar un libro que fue de gran ayuda en la elaboración de este trabajo coordinado por estos dos académicos y Luis Juventino García Ruiz (2015).

antes como después de 1915 (Craib, 2004). Para finalizar, quisiera simplemente recordar el estudio de Emilio Kourí sobre Papantla, que podría ser leído como un contra-discurso de la narrativa revolucionaria sobre la desamortización: no hay latifundio y, aunque el mercado global es el motor económico de la expropiación, no hay grandes consorcios de capital extranjero; el pueblo indígena no es unido, pero tampoco sumiso ante el proyecto liberal. Papantla tenía una tradición de lucha abierta por la tierra que no tenía Chicontepec, sin embargo, sus antecedentes de revueltas no produjeron movimientos consistentes para la restitución. Ya hemos visto que había límites en la misma ley que no ayudaban a promover una restitución en aquel pueblo pero, a la vez quizá la falta de un mito histórico, que sirviera de unificador para el pueblo en contra de un enemigo común, es lo que también impidió la acción agraria en Papantla en los años posteriores a mil novecientos veinte.

CONCLUSIONES

Simplificar la historia agraria del siglo XIX tuvo un costo político para el proceso de la reforma agraria y la formación del Estado posrevolucionario. Dado que presentaba al “campesino” como un actor insuficiente, aislado e incapaz de manejar el reto de las leyes liberales, se crea un proyecto que por fuerza incorpora al actor rural como un subordinado necesitado de tutela. Daniel Nugent, en su estudio de la historia agraria de Namiquipa, señaló la importancia de que los revolucionarios namiquipenses formularan su propia interpretación del despojo de sus tierras. Esta narrativa les proveyó de una base para establecer una posición independiente del Estado en formación, que les sirvió para conseguir la restauración de sus tierras y una independencia de la burocracia de la Secretaría de la Reforma Agraria, que los protegió por muchos años.¹⁷

17 Es interesante notar que los agraristas locales rechazaron el título de campesinos, insistiendo en que las autoridades, en sus documentos, utilizaran el término agricultor (Nugent, 1993: 99-100).

La interpretación del despojo presentada en las leyes revolucionarias tenía una función para el proyecto de Estado que los constitucionalistas proponían. El discurso de las leyes de 1915 y 1917 sirvió a los revolucionarios oficialistas de justificación de la sangre derramada que los llevó al poder y prometía a los actores una avenida para participar en los beneficios de un nuevo orden. Al mismo tiempo, menospreciaba al actor indígena quien, decía, tenía que ser rescatado de la esclavitud del latifundista y transformado, otra vez, en un ciudadano moderno. El precio que pagó la nación al cerrar los caminos alternativos que abrieron la Revolución y la participación popular en los desórdenes de la primera mitad del siglo xx es difícil de averiguar. Pero seríamos remisos si señaláramos que el camino que se tomó no fue el único ni el inevitable.

REFERENCIAS

ARCHIVOS

AGEV, Archivo General del Estado de Veracruz

CAM, Comisión Agraria Mixta

Comisión Local Agraria

Gobernación Justicia y Tierras

BIBLIOGRÁFICAS

BEER, Gabriella de (1984). *Luis Cabrera. Un intelectual en la Revolución Mexicana*. México: FCE.

BOYER, Christopher R. (2003). *Becoming Campesinos. Politics, Identity, and Agrarian Struggle in Postrevolutionary Michoacán, 1920-1925*. Stanford: Stanford University Press.

CABRERA, Luis (1973). *Obras completas. Obra política: 3*, México: Ediciones Oasis.

- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. LVIII Legislatura. (2001). *La Constitución del pueblo mexicano*. México: Porrúa.
- COATSWORTH, John H. (1974). "Railroads, Landholding and Agrarian Protest in the Early Porfiriato", *Hispanic American Historical Review*. 54 (1) enero, 48-71.
- CÓRDOBA, Arnaldo (1978). "Prólogo: El pensamiento social y político de Andrés Molina Enríquez", Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*. México: Era.
- CRAIB, Raymond B. (2004). *Cartographic Mexico: A History of State Fixations and Fugitive Landscapes*. Durham: Duke University Press.
- DOMÍNGUEZ PÉREZ, Olivia (2015). "Despojo y restitución de tierras comunales en la Huasteca veracruzana", José Manuel Velasco Toro, Luis J. García Ruiz y Olivia Domínguez Pérez (coords.), *La ley de 6 de enero de 1915. Nueve estudios en el centenario de su promulgación*. Xalapa: Editora de Gobierno del Estado de Veracruz.
- DUCEY, Michael T. (2008). "La comunidad liberal: Estrategias campesinas y la política liberal durante la República Restaurada y el Porfiriato en Veracruz", Brian Connaughton (coord.), *Prácticas populares, cultura política y poder en México: Continuidades y contrastes entre los siglos XVIII y XIX*. México: UAM-Iztapalapa.
- (2015). "La construcción cotidiana del republicanismo mexicano en el escenario de los pueblos rurales de Veracruz entre la Independencia y la Reforma: los casos de Misantla y Altotonga", *Ulúa. Revista de Historia, Sociedad y Cultura*. (26) julio-diciembre, pp. 91-122.
- FRIEDRICH, Paul (1977). *Agrarian Revolt in a Mexican Village*. Chicago: University of Chicago Press.
- GARCÍA MARTÍNEZ, Bernardo (1987). *Los pueblos de la sierra. El poder y el espacio entre los indios del norte de Puebla hasta 1700*. México: Colmex.
- GUDIÑO, María Rosa y Guillermo Palacios (1998). "Peticiónes de tierras y estrategias discursivas campesinas: procesos, contenidos y problemas metodológicos", Antonio Escobar O., Jaqueline Gordillo, María Rosa Gudiño, Guillermo Palacios, Gabriela Acosta, Arnulfo Embriz y Juan Matamala

- (eds.), *Estudios campesinos en el Archivo General Agrario*. México: Registro Agrario Nacional-CIESAS.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (1991). *Anenecuilco. Memoria y vida de un pueblo*. México: FCE.
- (1993). *La tradición republicana del buen gobierno*. México: FCE.
- HOLDEN, Robert H. (1994). *Mexico and the Survey of Public Lands. The Management of Modernization, 1876-1911*. DeKalb Il: University of Northern Illinois Press.
- KOURÍ, Emilio (2004). *A Pueblo Divided. Business, Property, and Community in Papantla, México*. Stanford: Stanford University Press.
- (2009). “Los pueblos y sus tierras en el México porfiriano: un legado inexplorado de Andrés Molina Enríquez”, Emilio Kourí (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*. México: Colmex-University of Chicago.
- MADERO, Francisco I. (2017). “1910 Plan de San Luis Potosí”, Doralicia Carmona Dávila (ed.), *Memoria Política de México*. Instituto de Estudios Políticos. Nueva edición perenne, disponible en: memoriapoliticademexico.org/textos/6Revolucion/1910psl.html, consultado el 15 de febrero de 2017.
- MENEGUS, Margarita (1991). “La destrucción del Señorío indígena y la formación de la república de indios en la Nueva España”, Heraclio Bonilla (coord.), *El sistema colonial en la América española*. Barcelona: Editorial Crítica.
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés (1978). *Los grandes problemas nacionales*. México: Era.
- NUGENT, Daniel (1993). *Spent Cartridges of Revolution: An Anthropological History of Namiqipa, Chihuahua*. Chicago: University of Chicago Press.
- OROZCO, Wistano Luis (1975). *Los ejidos de los pueblos*. México: Ediciones El Caballito.
- [1895] (1974). *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*. Edición Facsimilar, México: Ediciones El Caballito.
- OROZCO SÁNCHEZ, Elena (1975). “Prólogo”, Wistano Luis Orozco, *Los ejidos de los pueblos*. México: Ediciones El Caballito, 7-42.

- SILVA HERZOG, Jesús (1964). *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*. 2a. ed. actualizada, México: FCE.
- SIMPSON, Eyley N. (1937). *The Ejido: Mexico's Way Out*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- SOTELO INCLÁN, Jesús (1943). *Raíz y razón de Zapata. Anenecuilco. Investigación histórica*. México: Editorial Etnos.
- TANNENBAUM, Frank (1933). *Peace by Revolution. An interpretation of Mexico*. Nueva York: Columbia University Press.
- VELASCO TORO, José (2003). *Tierra y conflicto social en los pueblos del Papaloapan veracruzano (1521-1917)*. Xalapa: UV.
- VELASCO TORO, José Manuel, Luis J. García Ruiz y Olivia Domínguez Pérez (coords.) (2015), *La ley de 6 de enero de 1915. Nueve estudios en el centenario de su promulgación*. Xalapa: Editora de Gobierno del Estado de Veracruz.
- VELÁZQUEZ HERNÁNDEZ, Emilia (2006). *Territorios fragmentados. Estado y comunidad indígena en el Istmo veracruzano*. México: CIESAS-Colegio de Michoacán.
- WOMACK, John (1968). *Zapata and the Mexican Revolution*. Nueva York: Random House.

UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS CAMPESINOS BENEFICIADOS POR EL REPARTO AGRARIO

OLIVIA DOMÍNGUEZ PÉREZ¹

INTRODUCCIÓN

LA CONMEMORACIÓN DEL CENTENARIO de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos brinda la oportunidad de debatir sobre los resultados de la aplicación del artículo 27 de nuestra Carta Magna, que desarrolló las bases de la reforma agraria. La gran conquista de los campesinos que se sumaron al movimiento revolucionario de 1910 se concretó en la aprobación de este artículo; durante más de siete décadas permaneció vivo a pesar de las enmiendas, los cambios y las añadiduras hasta que, en 1991, se canceló el reparto de tierra de un “plumazo” y se inició un proceso de certificación y de titulación de casi 120 000 millones de hectáreas, que a lo largo del siglo xx se conoció como propiedad ejidal o propiedad social.

Hoy en día existen 37 410 ejidos con 3.1 millones de ejidatarios, pero el escenario rural se encuentra en la fase más crítica de su historia: depreciación de los granos básicos, ingreso de cultivos transgénicos, cierre de mercados para los productos agroindustriales, emigración de los trabajadores de los campos a los polos de desarrollo y, en las últimas décadas, hacia el país del norte. Por lo anterior, considero aún pertinente debatir sobre la política ejidal que se gestó hace un siglo. En este sentido, ¿aún es factible hablar de beneficiarios de la tierra?, como se les conoció en el lenguaje oficial a los campesinos que recibieron parcelas ejidales o comunales. En el presente ensayo me limitaré a hurgar en la

1 Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana.

tenencia de la tierra y en las condiciones de los trabajadores del campo, que vivían en la región más cercana al puerto de Veracruz.

UN POCO DE HISTORIA

El movimiento revolucionario desencadenó el poder de justicia del campesino que se sumó a la lucha maderista. Como sabemos, aún no terminaba de definirse el rumbo de la Revolución cuando se dieron posicionamientos por parte de los jefes militares, acción que fue suspendida por órdenes del jefe carrancista (Ulloa, 1983: 347-351), sin desconocer que previamente, durante el efímero gobierno de Francisco I. Madero, se había intentado poner en marcha una instancia agraria.

Berta Ulloa afirma que a partir del decreto de 1915, los pueblos presentaron 348 solicitudes de restitución y de dotación, de las cuales sólo dos fueron resueltas de manera definitiva antes de la aprobación de la Carta Magna de 5 de febrero de 1917 (Ulloa, 1983: 366).²

La ley agraria de 6 de enero de 1915 emitida por Venustiano Carranza fue publicada en Veracruz, en ella se dieron a conocer las bases para la restitución de las tierras de las extinguidas comunidades indígenas, además de la dotación de ejidos a los núcleos de población que carecieran de terrenos de cultivo y de títulos de propiedad. Los solicitantes debían iniciar el proceso con una petición enviada al ejecutivo estatal, donde no hubiera se dirigiría a los jefes militares, quienes la turnarían a la Comisión Local Agraria para el dictamen y posesión provisional. Este trámite debía continuar ante la Comisión Nacional Agraria, la cual, después de analizar el procedimiento, confirmaba o revocaba el mandamiento para la firma de la resolución definitiva.

En el caso de la entidad veracruzana, los primeros repartos de tierra se hicieron en los municipios aledaños al puerto, estos fueron producto de

2 La primera favoreció al pueblo de Iztapalapa el 31 de octubre de 1916, y la segunda a San Cosme Xalostoc en Cuahutémoc, Tlaxcala, el 23 de enero de 1917.

acciones que surgieron aun antes de la ley de 1915, como la requisición que hizo Cándido Aguilar siendo jefe y comandante militar de la antigua hacienda de Buenavista, Punta del Hato y Antón Lizardo en los límites de Boca del Río; otro caso es el de los campesinos de la villa de Xico, quienes iniciaron su trámite de reparto el 11 de noviembre de 1914, en su testimonio asentaron que eran descendientes de los indígenas de Santa María Magdalena de Xicochimalco por lo que solicitaban la restitución de sus antiguos ejidos.

Pero la presión campesina se concentraba en las poblaciones cercanas a las cabeceras municipales; en el caso de Veracruz, la demanda campesina se dio en todos los municipios que circundaban al puerto como La Antigua, ubicado al norte, al oeste Paso de Ovejas y Manlio Fabio Altamirano, y al sur y sureste Boca del Río, Alvarado, Medellín y Jamapa; estos últimos son los que abordaremos en el presente ensayo.

Las solicitudes llegaron a la oficina agraria establecida desde octubre de 1914 por el gobernador Cándido Aguilar, entre ellas estaban las peticiones de los asentamientos que se encontraban en las haciendas del antiguo pueblo de San Miguel Medellín. Según los solicitantes, perdieron los terrenos del común además de los propios, los que habían sido absorbidos por el municipio y agregados a su fundo legal. En los alegatos que presentaron, afirmaban que desde la época de Antonio López de Santa Anna éste acaparó las tierras de los “propios” adjudicadas más tarde a las haciendas de Jamapa y El Tejar; Will Fowler afirma que el general había adquirido en 1839 las haciendas del Jobo, El Lencero, La Palma y una porción de Santa Fe, las que formaron las haciendas de Manga de Clavo y Paso de Varas; éstas lo convirtieron en el hacendado más importante de la región. Tras de su exilio en Colombia en 1851, los predios fueron distribuidos entre varios propietarios vinculados por la vía del compadrazgo con el militar xalapeño (Fowler, 2010: 264).

Aunque los alegatos eran muy simples, basados en la tradición oral, fueron asentados por las autoridades agrarias ante la carencia de evidencias documentales. Los hacendados, por su parte, presentaron títulos de

dominio que demostraron el proceso de privatización rural que se dio en la región a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Ya desde los tiempos coloniales, las tierras que circundaban al puerto se caracterizaron por la producción agrícola y por la cría de ganado mayor; en las ubicadas al sur, en las tierras húmedas, cultivaban productos como el maíz, el arroz y el algodón, este último en poca escala aun era acopiado en las haciendas de Alvarado, Medellín y Tlalixcoyan, por eso estas tierras eran consideradas muy rentables (Chávez y Florescano, 1965).

En efecto, Antonio López de Santa Anna siendo dueño de las haciendas de Manga de Clavo y Paso de Varas las hizo muy rentables hasta que le fueron confiscadas y vendidas por el gobierno a Eduardo José Perry, el 27 de agosto de 1857, quien a su vez las dividió en partes y las vendió a varios rancheros asentados en Paso de Ovejas.

Otro importante comerciante de Veracruz, Dionisio José de Velasco, adquirió en 1830, junto con tres personas, la hacienda de Santa Bárbara Malibrán ubicada en la jurisdicción de Veracruz; años después Velasco se convirtió en el único propietario y la vendió a Eufemia Ibáñez de Díaz Mirón, quien a su vez, en 1865, la transfirió a Francisco Mosquera, debido a que los intereses de Dionisio José de Velasco estaban en la hacienda de San José Novillero y San Pedro Paso del Toro ubicadas en Boca del Río y Medellín.

De acuerdo con un testimonial familiar, la hacienda era usufructuada desde mediados del siglo XIX por Dionisio José de Velasco y su esposa Pilar Carballo de Velasco. En 1871, los herederos del matrimonio presentaron ante las autoridades registrales un título de dominio de las haciendas a la vez que formaron la Sociedad Velasco Hermanos, cuya matriz tenía su sede en la ciudad de Puebla de los Ángeles. En el puerto permaneció como representante de la sociedad Justo Ramón Velasco Carballo, quien adquirió en 12 000 pesos la propiedad llamada Santa María Jamapa alias Tunilla, que pertenecía a María del Carmen Eizaguirre de Riba.³

3 En su artículo "Debatir el reparto agrario: el fraccionamiento de la hacienda Santa María Jamapa, 1921-1935", Sergio Rosas reconstruye los avatares que tuvo la hacienda desde el siglo XVI hasta 1868 en que transforma su nombre en Santa María Jamapa.

Meses después, el 14 de agosto, la misma sociedad compró a la testamentaria de Mariano Cenobio la hacienda colindante de Paso Naranja en 12 500 pesos; otra parte de dicha hacienda fue vendida a Miguel Mans, vecino de Córdoba.⁴

Los Velasco mantuvieron separadas ambas haciendas hasta que fueron fusionadas en 1879 por un nuevo propietario, José Antonio Pérez García; a partir de ese año se conocería como la hacienda de Santa María Jamapa, ese mismo año también habían vendido 2 388.55 hectáreas ubicadas en Medellín a José María Melgar y Lascurain, quien las transfirió al hacendado de Santa Fe, Luciano Vargas, también dueño de la propiedad El Rincón de Lechería, de la que se desprenderá a favor de Benito González y González, comerciante español del puerto de Veracruz, que había acaparado tierras en varios lugares de la región, entre ellos Mata Cocuite. A finales del siglo XIX, Santa María Jamapa tenía una extensión de 9 625 hectáreas y se dedicaba al cultivo de maíz, arroz, frijol, ajonjolí y chile, además de poseer frutales como el plátano y los agostaderos de ganado. A la muerte de Pérez García, dicha propiedad fue dividida en 7 grandes fracciones que sumaron 4.6 sitios o sea 8 074.85 hectáreas. Una de las fracciones volverá a su nombre original, El Naranja, con una extensión de 3 084 hectáreas y pasará a manos de Dionisio José de Velasco.

Otras dos haciendas se encontraban en los municipios de Boca del Río y Alvarado: una llamada Santa María Buenavista, Hato y Antón Lizardo y la otra San Pedro Joluca. La primera perteneció a un mayorazgo con una extensión de doce sitios de ganado mayor y 20 000 cabezas de ganado bovino; los herederos residentes en España conservaron la propiedad hasta 1847, año en el que vendieron seis sitios y 10 000 cabezas de ganado a Longino Benito Muriel en 5 125.87 pesos; los herederos de Muriel cedieron la hacienda a Venancio Muriel en pago de una hipoteca, quien a su vez la transfirió el 7 de mayo de 1875 a Manuel Olivier, quien

4 Para 1871, el ingenio San José Novillero estaba valuado en 24 679.17 pesos y la hacienda de Paso del Toro en 97 635.50 pesos. Archivo del Registro Público de la Propiedad de Veracruz, ARPPV, libro 1871, inscripción 348, f. 26.

dos años después acrecentó la propiedad con el excedente que aún conservaba Rosa Pérez Castrillón y García de la Vega con una compra estipulada en 17 000 pesos.⁵

Santa María Buenavista contaba con 13 192 hectáreas en 1875, las cuales fueron incrementadas años después al formarse la Compañía Colonizadora de Antón Lizardo con los socios Rafael Dondé, Tomas Braniff, Félix Cuevas y Delfín Sánchez; básicamente era una hacienda ganadera, y una parte era arrendada a colonos que cultivaban caña de azúcar, maíz, frijol, arroz, chicle, mango, plátanos y también explotaban carbón y madera. A fines del siglo XIX, por decreto de Teodoro A. Dehesa, estos predios que estaban dentro de la demarcación de Boca del Río se integraron al municipio de Alvarado en mil ochocientos noventa y siete.

En 1871, San Pedro Joluca era una hacienda ganadera en manos de la testamentaria de Joaquín Martínez Villaseca, quien la vendió en el mes de marzo a Francisco Tejeda, vecino de Alvarado; una década después la mitad de la propiedad fue heredada a Buenaventura Tejeda, quien vendió la parte del casco al comerciante español José Antonio Pérez García, emparentado con los hermanos Velasco. A la muerte de Pérez García en 1903 la hacienda fue dividida; según un plano elaborado en 1908, contaba con una extensión de 19 268.68 hectáreas y se situaba en los terrenos de Mandinga, Cardón y Laguna Camaronera. Buenaventura Tejeda vendió el resto de la propiedad que llegaba hasta la Laguna Camaronera al ayuntamiento de Alvarado, así se convierte en colindante con los hermanos José Antonio, Adrián y María Concepción Pérez y González de Castilla, herederos de Pérez García. Otro colindante era la hacienda de San Ramón, propiedad de Ricardo y Dionisio de Velasco.

5 Ambas haciendas remontaban sus orígenes a la época colonial; el mayorazgo de la hacienda de Santa María Buenavista fue fundado por Juan Sarmiento y su esposa Isabel Pérez Razcón en 1580 en favor de su hija Ana Sarmiento, y estaba constituido por 8 sitios de ganado mayor y San Pedro Joluca por 4 sitios (7 020 hectáreas); según asienta Antonio García de León, en 1591 fue de José Soto, otros propietarios la tendrían en sus manos como Martín Goycochea y, en 1771, los padres bethenitas (García de León, 2011: 351, 809 y 851; Ramos, 1997: 15; y ARPPV, t. 17, f. 67).

La hacienda ganadera de Paso del Toro, propiedad de los hermanos Velasco y Carballo, fue adquirida por José Antonio Pérez y García en julio de 1895; hay que recordar que Pérez y García sostenía negocios con la sociedad de los Velasco Hermanos y, además, desde 1884 se había desposado con Guillermina González de Castilla y Mosquera, viuda de Justo Ramón Velasco y Carballo. Pérez y García acrecentó su patrimonio pues ya era propietario de San Pedro Joluca, Santa Guillermina, Santa María Jamapa e Ixcohalco y Cotaxtla. Este español nacido en Santillana, provincia de Santander, España, también tenía considerables ingresos debido a la exportación de palo de Campeche a Europa. Pérez y García continuó la administración de la hacienda dividiéndola en tres propiedades: Paso del Toro, Copital y Bocana. Las tierras correspondientes al antiguo ingenio de San José Novillero fueron vendidas por el hacendado a Manuel R. Morales, dueño de grandes predios que llegaban hasta Mecayucan; en 1904, el predio de la Bocana fue heredado a Ramón Pérez y García (González de Castilla, 1996: 43-44). La hacienda Canalizo alias El Tejar era parte de la hacienda de Santa Fe y fue vendida por el general Santa Anna, antes de salir al exilio en 1845, a José Antonio Esteva. Un año después, su apoderado, Francisco de Paula y Castro, le vendió a Esteva los predios de La Palma y El Jobo. La hacienda de Santa Fe, junto con varios parajes y potreros, fue adquirida por José María Pasquel, quien posteriormente la dividió para su venta; así el predio Buenavista que colindaba con el fundo de Veracruz pasó a manos de Luis G. Gago; con posterioridad esta fracción será conocida como Collado y La Boticaria. A la muerte de Gago su viuda, Gertrudis Castro, vendió el paraje de Tembladeras a Francisco Portilla (Bermúdez, 1984: 76).⁶ Esteva fusionó en una sola propiedad los tres predios y a partir de entonces se llamaría hacienda El Tejar, La Palma y el Jobo, la cual se extendía por el sur hasta los paredones de la casa de Malibrán llegando

6 RPPV, año 1871, inscripción 76. Hacienda Santa Fe, s. f. RPPV, año 1875, t. 14, inscripción 153, fs. 63b 64 y 65.

hasta la margen izquierda del río Jamapa, y colindaba con la hacienda de Santa María; esta propiedad permaneció indivisa a la muerte de José Antonio Esteva; los herederos realizaron un juicio testamentario el cual finalizó en 1893, y se acordó que la hacienda se entregaría en partes iguales a Rita O. viuda de Esteva, Luz Esteva de Pasquel, Mercedes, Guillermo y Gustavo Esteva. La única fracción que se deslindó en 1905 fue la de Luz Esteva, que a su muerte fue adquirida por los copropietarios que fomentaron la ganadería y los cultivos de maíz, frijol y arroz.⁷ La descripción de los cambios de propietarios de las haciendas que circundaban a la ciudad de Veracruz demuestra que las transformaciones y las ventas se dieron en la primera mitad del siglo XIX por diferentes intereses de los detentores de ellas. Estas propiedades se caracterizaron por la producción y por la fertilidad de su suelo, lo que incrementó el valor mercantil de estas tierras irrigadas por aguas caudalosas que desembocan en el Golfo de México.

La fragmentación de las haciendas se aceleró a partir de la segunda mitad del siglo; los ejemplos más claros son Santa Fe y Paso de Varas, que se dividieron en dos grandes fracciones que a su vez fueron vendidas en partes, y que corresponden a los parajes y a los potreros donde existían caseríos identificados con otros nombres por los nuevos propietarios, aunque en las escrituras se siguen mencionando los nombres de las antiguas haciendas. Así, para el último tercio del siglo XIX se constituyeron haciendas o fincas de mediana extensión como es el caso de Santa Fe, de la cual se desprendieron las haciendas El Jobo, Buenavista, Tembladeras, El Tejar y La Palma, El Collado y La Boticaria.

La forma de explotación era muy tradicional a través del arrendamiento, como es el caso de las tierras para el cultivo o el ganado. Los arrendatarios plantaban diversos productos, aunque no tenemos una información precisa al analizar los reglamentos de algunas haciendas; en éstos se asientan datos que nos ayudan a entender cómo funcionaban estas unidades productivas. Cada año los propietarios renovaban los

7 *Diario Oficial de la Federación* (1927: 5).

permisos que otorgaban a los arrendatarios para laborar el predio a cambio de una renta anual, la presentación de un fiador y el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el reglamento; podían ocupar el predio que se estipulaba y construir sus viviendas, pero al final del contrato las mejoras eran de los hacendados. En el caso de la hacienda de Santa María Buenavista, Hato y Antón Lizardo, los arrendatarios pagaban veinte pesos anuales y diez pesos por hectárea; además, los colonos ganaderos pagaban porque pastasen sus ganados.

Artículo 8. Los colonos, arrendatarios u ocupantes pagarán la renta que enseguida se expresa: el agricultor que se dedique a la siembra de arroz, maíz y cualquiera otra planta que no sea caña de azúcar pagará como mínimo diez pesos anuales por cada diez mil metros cuadrados, o sea una hectárea, bien entendido que no podrá ensancharse al extenderse por ningún concepto, de los linderos que se le hayan señalado en el permiso. El agricultor que se dedique a la caña de azúcar u otra clase de planta que no sean las estipuladas arriba, pagarán la renta que fije el administrador.

Artículo 9. Los ganaderos cuyos ganados sólo permanezcan en los llanos de la Hacienda en la estación de lluvias pagarán un peso por cada cabeza de ganado vacuno, caballar, mular o asnal, se entiende por cada temporada. Aquellos que tengan sus ganados todo el año en los llanos de la Hacienda pagarán dos pesos por cada cabeza de ganado vacuno, caballar, mular o asnal.

Artículo 10. Los cercados para pastos, naturales o artificiales, sea que ya estén establecidos, y los que se permitan hacer en lo futuro, pagarán por renta anual la que fije el administrador, según sus condiciones y aptitud, tanto del terreno como de los pastos.

Artículo 11. Los colonos que sólo tengan sus casas en los terrenos de la Hacienda y sus ganados y labores fuera de ella, pagarán la renta que fije el administrador.

Artículo 12. Todos los colonos, arrendatarios u ocupantes pagarán sus rentas, precisamente, sin excusa ni pretexto alguno, como sigue: los ganaderos, del primero al último día de septiembre de cada año, y los colonos agricultores pagarán desde el primero de septiembre al último de octubre de cada año; los ocupantes pagarán la renta cuando lo fije el administrador, sin que por esto el pago deje de hacerse dentro de las fechas arriba citadas.

Artículo 13. Los colonos, arrendatarios u ocupantes que no cumplan puntualmente con el pago de sus rentas, se les cargará y pagarán un veinticinco por ciento sobre el importe total de la renta que adeudaren, por todo el tiempo que estuviere sin solventarse, y en caso de juicio pagarán todos los gastos y perjuicios que por causa de este cobro llegaren a originarse a la Hacienda.⁸

Este reglamento tenía muchas prohibiciones, los arrendatarios que aceptaban las condiciones estaban sometidos a multas en caso de realizar actividades vedadas; en consecuencia, sólo eran dueños del producto que sembraban o del ganado que criaban y estaban sujetos también a que revisaran su ganado antes de la venta para verificar la propiedad y el fierro.

En San Pedro Joluca (a) Mandinga había un reglamento menos punitivo pero la renta era cinco pesos más cara que la de Santa María Buenavista, Hato y Antón Lizardo, además existía una cláusula especial para cañeros "... los plantíos de caña pagarán a razón de cincuenta pesos por cada millar de matas, si pasan de cinco mil matas, y no llegando a este número pagarán veinticinco pesos al año..."⁹ El administrador se

8 Reglamento y condiciones a las que deben sujetarse los colonos de la hacienda Santa María Buenavista, Hato y Antón Lizardo, 1907. AGE, fondo Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación y Justicia, serie Tierras.

9 Reglamento, obligaciones y deberes de los colonos de la hacienda de San Pedro Joluca (a) Mandinga, 1906. AGE, fondo Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación y Justicia, serie Tierras. En la sección Gobernación y Justicia del fondo Secretaría de Gobierno del AGE se localizaron 46 reglamentos de fincas rústicas que elaboraron 23 haciendas, 9 fincas, 6 predios, 6 terrenos, 2 ranchos y 1 plantación en el periodo de 1882 a 1910. La actualización de los mismos puede localizarse en los expedientes agrarios del acervo de la Comisión Agraria Mixta.

encargaba del cobro de las rentas y de cuidar los intereses de su patrón incluyendo los trámites administrativos ante la Jefatura Política como la actualización del reglamento; el mismo caso lo encontramos en la hacienda de Paso del Toro, Copital y Bocana; en su reglamento de 1896 presentaba las mismas condiciones de arrendamiento para los colonos, los agricultores y los ganaderos que en el de los otros hacendados, aunque Antonio Pérez García permitía en sus propiedades el asentamiento de personas que no se dedicaran a las actividades señaladas en el contrato a cambio de una renta de diez pesos anuales.

Esta forma de control de la tierra y del trabajo provocaba desaliento entre los arrendatarios, pues sólo eran dueños de una parte de su trabajo siempre y cuando pagaran y cumplieran las cláusulas del reglamento.

Los colonos y arrendatarios de El Tejar sufrieron las duras condiciones que imponía el hacendado:

Artículo 7. Los colonos agricultores pagarán por la tierra que designe su permiso ocho pesos anuales por cada hectárea de sembradura que ocupen con plantaciones de tabaco, maíz, hortaliza, frijol y otras siembras que requieran renovarse cada año. Los plantíos de café, caña de azúcar, y los demás que permanezcan en explotación por más de un año, causarán por renta quince pesos anuales por cada hectárea de terreno de sembradura, salvo el convenio especial anual escrito. Los colonos agricultores pagarán como mínimo de renta de tres hectáreas, siembren el todo o parte de ellas. No pagarán renta por piso de una casa cuando ésta se encuentre dentro de los límites del terreno que se les designe para cultivar. Una casa aislada causará por piso la renta convencional que acuerden los propietarios del terreno. Los propietarios de las Haciendas se reservan el derecho de cobrar una renta especial por los terrenos donde se hayan sembrado árboles frutales.

Artículo 8. Los colonos agricultores no tendrán derecho a mantener ganados, cualquiera que sea su especie, dentro de los terrenos de las Haciendas sin previo permiso escrito de los Administradores, y en este caso

se sujetarán a las disposiciones que respecto de los colonos ganaderos prescribe el presente Reglamento (Manrique, 1986: 280-281).

De la lectura de este reglamento que consta de 24 artículos se desprende que los colonos no podían dedicarse a otra actividad que no estuviera estipulada en el contrato, además estaban prohibidas las diversiones públicas y estaban obligados a prestar servicio en la casa del hacendado siempre que se les requiriera.

En el caso de Santa Fe, desde 1811, existían 228 arrendatarios que aportaban 909 pesos y, además, podían quedarse con las crías y la leche, la cual era vendida en el puerto. Este sistema continuó con los posteriores propietarios según lo demuestran los reglamentos presentados de manera pública a partir de 1882.¹⁰ En el caso de esta hacienda el reglamento se volvió más flexible, disminuyeron las prohibiciones y se otorgaron facilidades a los colonos para su subsistencia y ya no se les especificaba el monto de las rentas, lo que demuestra que existía un trato más directo con el dueño que era Luciano Vargas:

Artículo 7. Pagar las rentas que se les asignen en sus licencias por semestres, o según lo explique el permiso cuando no exista contrato que otra cosa determine. Artículo 8. Pagar \$1.50 por cabeza al año.¹¹

Su heredero Benito Vargas, en 1916, presentó un reglamento con pocas prohibiciones donde ya se incluía a los que trabajaban por jornal:

Artículo 11. Los arrendatarios, colonos o jornaleros no pagarán cuota alguna por el sacrificio del ganado.

10 AMV, caja 86, años 1811-1812, f. 60.

11 Reglamento, condiciones a que deben sujetarse los colonos de mis terrenos denominados Santa Fe, en el municipio de Veracruz y Esperanza en el municipio de Medellín. 1910. AGE, fondo Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación y Justicia, serie Tierras.

Artículo 12. Las rentas serán pagadas a su vencimiento y en la forma siguiente: los colonos, agricultores o ganaderos que tomen terrenos en arrendamiento ya sea por la temporada de siembra o por anualidad pagarán la renta de \$8.00 (ocho pesos) por hectárea. Los ganaderos pagarán \$1.50 (un peso cincuenta centavos) de pasto por cabeza al año.

Artículo 16. Siempre que algún colono pierda su cosecha por causa de fuerza mayor, quedará exento del pago de la renta correspondiente.¹²

Algunos arrendatarios lograron adquirir pequeñas parcelas, pero continuaron siendo colonos en las localidades donde habían construido sus viviendas; este grupo será utilizado por los propietarios, como veremos más adelante.

LOS PRIMEROS REPARTOS

El conflicto revolucionario causó un fuerte impacto en esta región debido a que frenó los planes de expansión de los hacendados durante todo el periodo armado, continuamente se quejaban de la pérdida de ganado, el que eran forzados a entregar a los diferentes grupos revolucionarios, además tuvieron que suspender las cuotas de los arrendatarios, sobre todo a partir de 1913, debido a que los grupos contrarrevolucionarios comandados por José Gabay asolaron desde Huatusco hasta los límites del puerto de Veracruz.

Ya establecido el gobierno de Cándido Aguilar, se inició su política agraria en la región sobre todo en Medellín, ya que este municipio tenía los elementos necesarios para que se cumplieran las disposiciones de la ley agraria de 1915. En efecto, la villa tenía un pequeño fundo legal de 40 hectáreas y 42 fincas rústicas que alcanzaban más de 35 000 hectáreas; 4 haciendas destacaban por su extensión: El Tejar, La Palma y El

12 AGE, CAM, Medellín, Santa Fe, exp. 30.

Jobo con 7 445 hectáreas, Paso del Toro con 14 044 hectáreas, La Esperanza con 3 456 hectáreas y La Bocana con 2 647 hectáreas. Los testimonios de los solicitantes no fueron avalados por los títulos primordiales como lo exigía la ley, ellos insistieron en que los ejidos habían quedado en manos de familias del puerto de Veracruz, las que vendieron la porción aledaña a la villa al comerciante Ladislao Gómez. Así, en las primeras décadas del siglo xx los habitantes pagaban cuotas de arrendamiento, otros eran colonos de diferentes propietarios que tenían haciendas en las distintas congregaciones del municipio, me refiero a Dos Bocas, El Tejar, Juan Alfaro, Río Cotaxtla y La Bocana. Los hacendados presentaron siempre resistencia a las disposiciones agrarias, entre ellos los hermanos Esteva y José Pérez Castilla, cuya hacienda se extendía en los municipios de Medellín y Jamapa.

Días después de la emisión de la ley agraria se empezó a formar un expediente para dotar al pueblo de Medellín de los ejidos que habían invadido las haciendas; una primera diligencia fue realizada por un inspector del trabajo, el que recorrió la hacienda de El Tejar, El Jobo y La Palma donde analizó los contratos de arrendamiento, a los cuales considero “deplorables y en condiciones ventajosísimas para los propietarios”; calculó que aproximadamente trabajaban trescientos colonos en parcelas de ocho a diez hectáreas; el informe también hizo énfasis en que los arrendatarios pagaban hasta por el piso de sus casas, por desmonte y por el derecho a los pastos, no podían recibir huéspedes aunque fueran de su familia, además, tenían que garantizar el pago por medio de fianzas. Así mismo, especificó que algunas hectáreas estaban sembradas con frutales como mango manila y dedicaban una o dos hectáreas a la siembra de pastos artificiales.¹³

El 6 de marzo, ante las autoridades del lugar, comparecieron los campesinos Juan López, Felipe Neri Mata, Leonardo Colina, Teodoro Aguirre Contreras, Marcelino Rodríguez, Sebastián Luna, Mateo Guerre-

13 AGE, CAM, Medellín, exp. 1, f. 153; informe que rinde el Jefe de la Sección el 26 de febrero de 1915.

ro y Timoteo Contreras; el más anciano, Marcelino Rodríguez, recordaba los deslindes realizados durante la época del imperio de Maximiliano, cuando se delimitaron las tierras del municipio de manera arbitraria beneficiando a los hacendados. El 9 de marzo, el gobernador Aguilar firmó un acuerdo en el que nombraba a una comisión de ingenieros para que marcara los terrenos susceptibles de reparto, ya fuera por la restitución o por la dotación. Los trabajos topográficos iniciaron el 15 de marzo de 1915, al mismo tiempo que formaron el Comité Particular Ejecutivo con Luis Jiménez como presidente, Celerino Vallejo como vocal y Faustino Martínez como secretario.

La delegación agraria dictaminó la dotación y aceptó proceder a un reparto provisional de los terrenos de Medellín para el mayor número de campesinos a la brevedad posible, con el objeto de obtener un rendimiento rápido de las cosechas. Los mismos delegados estaban conscientes de que los estudios no eran muy exactos pero, dada la premura de la instrucción del ejecutivo, procurarían legalizar las parcelas que correspondían a los vecinos que ya estaban en posesión pacífica de algunas extensiones, es decir, de los arrendatarios y de los colonos con el visto bueno del Comité Particular Ejecutivo y en cumplimiento del artículo 3 del decreto de 6 de enero.¹⁴

Según un reporte de la época, la villa de Medellín de Bravo fue dotada con 500 hectáreas el 25 de abril de 1915. Cándido Aguilar acompañado del secretario general interino, Luis Sánchez Pontón, junto con las autoridades del municipio y del Comité Particular Ejecutivo acudieron al paraje Paso Real, ubicado en los terrenos de la hacienda El Tejar, para iniciar el reparto de 20 lotes, después de ese acto simbólico se entregaron otros lotes más.

Este primer reparto de 20 lotes comprendió 113.9202 hectáreas, cada ejidatario recibió de 3 a 10 hectáreas; el segundo reparto también fue de 113.9202 hectáreas correspondientes a los lotes del 21 al 35; el tercer

14 AGE, CAM, Medellín, Dotación, exp. 1, fs. 212-213.

reparto se efectuó el 18 de mayo y fueron 114.5366 hectáreas que abarcaron las parcelas de la 36 a la 50; el 16 de junio se fraccionaron 144.5335 hectáreas para los lotes del 51 al 72 y el mismo día se repartieron los lotes del 73 al 90 con 77.7362 hectáreas; el 23 de octubre se distribuyeron los lotes del 91 al 100 con 44.3950 hectáreas, además, se dividió el potrero de Ladislao Gómez que formó las parcelas de la 101 a la 143 con 101.50 hectáreas. Lo interesante de este reparto de tierras en Medellín, que analizamos, es que en 1915 hubo siete repartimientos en el mismo municipio, que afectaron básicamente a la hacienda El Tejar, La Palma y El Jobo.

Al año siguiente hubo tres afectaciones más que incluyeron también a las haciendas El Huasimal y La Esperanza, que alcanzaron la cantidad de casi 1 500 hectáreas. En efecto, el 19 de enero se repartieron 80 parcelas que correspondieron a los lotes del 144 al 222 con 359.9050 hectáreas; el 20 de abril se entregaron tierras para ampliar el fundo legal y los ejidos de la villa de Medellín, en esta ocasión fueron 466.9050 hectáreas para los lotes del 223 al 306; el 11 de mayo se repartieron 69.1000 hectáreas que abarcaron los lotes del 307 al 321, lo que da un total general de 1 454.5404 hectáreas. Desgraciadamente, el expediente 1 está incompleto, pero el comisionado argumenta que hubo dos proyectos de fraccionamiento que desaparecieron de la carpeta, y a partir de estos documentos dice que se dan irregularidades y no se cumplen todos los requisitos del proceso de dotación a pesar de la “loable intención” del gobernador de ayudar a los labradores en pequeño de Medellín. En consecuencia, el 12 de julio de 1917 se declararon nulas estas dotaciones y ejecuciones. Los agraciados que aún vivían en las poblaciones beneficiadas volvieron a insistir en la dotación y en la apertura de un nuevo expediente; los ingenieros verificaron si los campesinos estaban trabajando los lotes, pero encontraron muchas hectáreas que no hacían producir los beneficiados de 1915. Se levantó un nuevo padrón con 101 agricultores susceptibles de recibir 1 755 hectáreas, aunque en esta ocasión se consideraba afectar 51 hectáreas que pertenecían a la hacienda de Santa María Jamapa, ubicada en el municipio colindante.

Estos meses fueron aprovechados por los terratenientes de la hacienda El Tejar para insistir en el cobro de las rentas atrasadas que, en efecto, por instrucción de las autoridades locales habían dejado de recaudar. El alcalde municipal contestó que era impropcedente el pago porque los terrenos ya no estaban en posesión de los hacendados; finalmente, el 27 de diciembre de 1917, Venustiano Carranza firmó una dotación definitiva de 500 hectáreas para Medellín; más tarde, el 14 de junio de 1919, se emitió una ampliación provisional de 924.3917 hectáreas, pero la resolución definitiva firmada por el presidente Adolfo de la Huerta el 17 de noviembre de 1920, sólo aprobó 798 hectáreas; 209 hectáreas fueron tomadas de la hacienda El Tejar, 142 del Jobo y 447 hectáreas de La Palma. Otra afectación fue signada en primera instancia el 15 de noviembre de 1918 y confirmada de manera definitiva el 25 de octubre de 1923, en la que El Tejar aportó 355.50 hectáreas para Boca del Río; la dotación definitiva se amplió de 209 a 244 hectáreas tomadas de la tercera fracción de la hacienda El Tejar, propiedad de Guillermo Esteva.

La estrategia que siguieron las demás localidades, que habían sido beneficiadas en 1915, fue iniciar el proceso de dotación como es el caso de Playa de Vacas, que el 23 de mayo de 1921 solicitó los terrenos que pertenecían a Mercedes Esteva y que aún conservaba 2 000.067 hectáreas. Los alegatos de la familia Esteva a partir de este año insistían en que la hacienda estaba dividida en varias fracciones entre la viuda y los hijos; para evitar el proceso de dotación también argumentaron que se beneficiaba no sólo a los arrendatarios y a los colonos sino a las personas que no vivían en el lugar; las investigaciones de los ingenieros dieron como resultado que los Esteva no presentaron la cifra correcta de la extensión que poseían, además, los beneficiados comprobaron su carencia de tierras, que era un elemento necesario para la dotación. Finalmente, Playa de Vacas logró la dotación para el ejido y para el fundo legal de El Tejar el 14 de abril de 1924 con 324 hectáreas. También los vecinos de El Tejar y del Rancho del Padre solicitaron la dotación el 5 de septiembre de 1922 y les concedieron 533 hectáreas en posesión provisional; a El Cedral se le

adjudicaron 348 hectáreas más 240 hectáreas para el poblado Paso los Arrieros; todas estas tierras se tomaron también de la hacienda de La Palma.

La hacienda de Santa María Jamapa fue afectada el 15 de abril de 1916; los campesinos de la cabecera habían solicitado el 6 de noviembre de 1915 la dotación de ejidos, el acuerdo fue a su favor. Esta dotación, como el caso de Medellín, fue revisada por las autoridades agrarias después de la emisión de la Constitución de 1917. Así, el 9 de marzo de 1918, el gobernador concedió un sitio de estancia de ganado mayor (1 755 hectáreas) que se tomó de la hacienda de Jamapa, pero en la segunda instancia se consideró la ubicación de Jamapa, ya que ésta ocupaba tierras en ambos lados del río; dichas tierras pertenecían a dos haciendas: La Palma y Santa María, por lo que se modificó la resolución provisional con la dotación de 625 hectáreas de ambas propiedades que beneficiaron a 125 campesinos,¹⁵ según resolución definitiva del 12 de agosto de 1921. El expediente del ejido El Rincón inició con la solicitud del 9 de diciembre de 1921, desde el primer informe del comisionado se consideraron afectables las tierras de Santa María Jamapa, que para ese año contaba con 8 074.85 hectáreas, cuyo propietario era José Pérez Castilla, quien argumentó que había vendido 2 872.31 hectáreas; en el dictamen no se consideró legal esta transacción porque fue realizada durante el proceso de dotación. Para las autoridades esta maniobra del hacendado era una estrategia para “eludir el cumplimiento de las leyes agrarias”, por lo tanto, el 21 de julio de 1923 se confirmó la resolución provisional de 548 hectáreas que benefició a 138 campesinos.

El 7 de julio de 1929, los agricultores de la congregación de Ixcoalcó pidieron se les dotara con terrenos que ya cultivaban, esta petición fue rechazada por el representante de la dueña María de C. Pérez Rivero, al señalar que el censo estaba mal levantado porque se beneficiaba a campesinos que ya habían sido dotados en el reparto de El Rincón; finalmente, hubo una resolución provisional el 2 de junio de 1931 que benefició a 47 individuos con 282 hectáreas, de las cuales 65 fueron tomadas del pre-

15 *Diario Oficial de la Federación*, 8 de septiembre de 1921.

dio de Ixcoalco, propiedad de Pérez Rivero, 135 de El Atascadero, propiedad de Ladislao Gómez y 83 de Santa María Jamapa. La resolución definitiva fue firmada el 1 de octubre de mil novecientos treinta y cuatro.

Los campesinos de la exhacienda La Campana solicitaron la dotación de tierras el 16 de septiembre de 1931; el 4 de noviembre de 1933 lograron una resolución provisional de 432 hectáreas, las que beneficiaron a 22 campesinos. La Campana, repartida entre las cuatro hermanas Villalvazo, aportó 288 hectáreas y la hacienda de Jamapa 144; sin embargo, en la resolución definitiva del 19 de noviembre de 1941 se dictaminaron 257 hectáreas de la exhacienda de La Campana y 175 de la hacienda de Santa María Jamapa.¹⁶

La hacienda de Paso del Toro también contribuyó a la dotación de tierras de varios poblados; los campesinos de La Bocana fueron los primeros en presentar una solicitud el 13 de octubre de 1921, el predio que pedían se encontraba dentro de dos haciendas: La Bocana, propiedad de Ramón Pérez García y Paso del Toro, de Guillermina Castilla González, viuda de Pérez; la primera con una extensión de 2 617 hectáreas y la segunda con 10 676.3988 hectáreas. Sesenta campesinos fueron dotados con 240 hectáreas, sin embargo, en la resolución definitiva se aumentó a 280 hectáreas, que beneficiaron a 70 agricultores con 120 hectáreas de la hacienda La Bocana y 160 hectáreas de Paso del Toro.¹⁷

A principios de 1921, la hacienda de Paso del Toro se dividió en cinco partes precisamente cuando empezaron a proliferar las solicitudes de dotación. Los campesinos de La Providencia pidieron tierras el 12 de septiembre de 1924; la resolución provisional de 8 de julio de 1932 los dotó de 270 hectáreas tomadas de 174 hectáreas de la fracción v de la hacienda de Paso del Toro, y 96 hectáreas de la propiedad de Noa Celeste Andrade de Cueto; el dictamen definitivo se emitió el 18 de junio de mil novecientos treinta y cuatro.¹⁸

16 *Ibid.*, 4 de marzo de 1942.

17 *Ibid.*, 27 de mayo de 1925.

18 *Ibid.*, 12 de septiembre de 1934.

Los campesinos que habitaban en la congregación de San Juan de Alfaro turnaron su solicitud de dotación el 30 de enero de 1926; la resolución provisional del 28 de febrero de 1929 les otorgó a los 118 campesinos 708 hectáreas; fueron tomadas 290 de la fracción I a nombre de la sucesión de Miguel de Velasco y 418 de la fracción II de Ricardo de Velasco; esas hectáreas provenían de la hacienda de Paso del Toro. La resolución definitiva fue firmada el 9 de enero de 1930. También esa hacienda fue afectada por los campesinos de El Copital, los que realizaron la solicitud el 18 de febrero de 1928; la dotación provisional les concedió 324 hectáreas que fueron tomadas de las fracciones IV y V y beneficiaron a 54 individuos. La resolución definitiva fue emitida el 9 de enero de 1930.

Para la dotación del poblado El Mangal, los campesinos iniciaron el proceso el 19 de marzo de 1929, dicho poblado se ubicaba a lo largo del río Cotaxtla en los terrenos de la exhacienda de San Pedro Paso del Toro, cuyas fracciones eran de Ramón de Velasco. La resolución provisional de 30 de diciembre de 1929 concedió 342 hectáreas a 47 campesinos; fue confirmada de manera definitiva el 26 de junio de mil novecientos treinta y uno.

Los campesinos de Rincón Pérez solicitaron dotación de tierras el 23 de octubre de 1930. La resolución provisional dictaminó el reparto de 558 hectáreas que se tomaron: 200 hectáreas de la fracción V de la hacienda de Paso del Toro; 113 de la finca Rincón Pérez, propiedad de Remigio Morales; 185 de Santa Rosa de Rosario Meza de Morales; y 60 de la propiedad de Santiago Pérez; se confirmó esta dotación el 8 de julio de mil novecientos treinta y dos.

El 3 de marzo de 1936, los campesinos del poblado Paso del Toro solicitaron dotación de tierras. El dictamen provisional otorgó 1 340 hectáreas a 111 campesinos, con lo que se afectó a la fracción I con 166 hectáreas, para estos años esta fracción se encontraba como proindivisa de los señores Justo Ramón de Velasco, Augusto V. González de Castilla, Isabel Velasco de Wehelen y María de Velasco de López de Guereño; a la fracción II de Ricardo de Velasco con 727 hectáreas de la exhacienda

del mismo nombre, y 444 hectáreas de la finca La Bocana, propiedad de Ángel y Daniel Pérez Deveaux. La dotación sería confirmada el 19 de julio de mil novecientos treinta y nueve.

En 1915, la hacienda de San Pedro Joluca estaba en posesión de María Pérez y González de Castilla y era administrada por el hacendado de Jamapa, José Pérez; para ese año contaba con una extensión de 18 266 hectáreas. La primera solicitud fue turnada el 20 de julio de 1915 por los vecinos del poblado Rincón de La Palma, en el informe del delegado agrario se consideraron afectables terrenos de San Pedro Joluca y El Jote con una extensión de 3 233 hectáreas, propiedad de Alejandro Tejeda; así, la resolución provisional de 7 de febrero de 1918 dio 1 755 hectáreas a las siguientes congregaciones: Rincón de La Palma recibió 305 hectáreas; del Jote se tomaron 264 hectáreas y 41 hectáreas de San Pedro Joluca; esta hacienda también dotó de 705 hectáreas a la congregación de Costa de La Palma y de 745 hectáreas a Moral y Mosquitero. Sergio Rosas afirma que, entre 1916 y 1917, Pérez Castilla fraccionó 3 500 hectáreas de la hacienda que seguramente benefició a sus arrendatarios.

Esto explica que no se encuentren nuevas solicitudes hasta 1930 cuando la hacienda ya es propiedad de Dionisio Velasco e hijos; en efecto, ese año los vecinos de Mandinga de Cardón, El Nanchal, Salinfas y La Piedra requirieron una dotación de tierras de cultivo. Mandinga de Cardón solicitó tierras el 6 de junio de 1930 y obtuvo una resolución provisional el 23 de mayo de 1932, San Pedro Joluca aportó 540 hectáreas y la hacienda colindante de Ricardo Velasco, San Ramón, 300 hectáreas, esta dotación fue confirmada el 2 de abril de 1934. El Nanchal pidió sus tierras el 4 de julio de 1930, concediéndosele 834 hectáreas tomadas de San Pedro Joluca, las cuales fueron confirmadas el 30 de julio de mil novecientos treinta y cuatro.

La congregación de Salinas solicitó dotación el 9 de noviembre del mismo año, la resolución provisional de 30 de noviembre de 1931 le concedió 2 832 hectáreas tomadas de San Pedro Joluca, con las que se benefició a 118 campesinos, y fue confirmada por resolución presidencial el

30 de abril de 1934. Por su parte, los campesinos de La Piedra pidieron la dotación de tierras el 17 de diciembre, logrando el 24 de agosto de 1932 que les asignaran 1 716 hectáreas, de las cuales 300 de temporal de primera fueron tomadas de la hacienda de San Ramón y 1 416 de San Pedro Joluca; benefició a 109 campesinos. Este expediente es muy interesante porque los propietarios afirmaron que ya habían sido afectados por otras dotaciones y que se debían considerar las inversiones que realizaron años atrás, cuando tuvieron que vender propiedades que usufructuaban en Cuba, por las que el gobierno había recibido una cuantiosa suma en pagos al fisco por concepto “de traslación de dominio y contribuciones”, además de las múltiples mejoras que realizaron a la hacienda. A pesar de su oposición, se confirmó la dotación el 23 de mayo de mil novecientos treinta y dos.

Las congregaciones que se ubicaban en la hacienda de Santa María Buenavista, Hato y Antón Lizardo solicitaron tierras en dotación el 4 de enero de 1916; una primera dotación provisional fue el 19 de marzo de 1918 y benefició a Rincón de Plumaje, Punta de Antón Lizardo, Hato, El Bayo, La Piedra, La Matosa, Mandinga y las rancherías de La Aguada, Bajo Grande y El Zapote con 1 870 hectáreas, pero fueron negadas de manera definitiva el 16 de marzo de 1920. Debido a esto los campesinos tuvieron que hacer una solicitud por cada poblado; así, Punta del Antón Lizardo presentó su petición el 16 de septiembre de 1920 y logró una dotación provisional de 1 601 hectáreas donde se incluían 101 hectáreas para el fundo legal y 30 para la zona marítima, todas tomadas de la hacienda Santa María Buenavista. Este expediente fue turnado a la Comisión Nacional Agraria, que después de revisar la documentación comprobó que la hacienda tenía 13 192.66 hectáreas. No obstante, la resolución presidencial de 11 de noviembre de 1926 sólo confirmó la dotación de 1 221.12 hectáreas.

Los vecinos de la ranchería El Zapote presentaron su solicitud de tierras el 24 de enero de 1922 pero, como sucedió en los otros poblados, desistieron de su petición, por lo que esta dotación fue negada en la re-

solución provisional de 16 de agosto de 1928. Sin embargo, la Comisión Nacional Agraria continuó el trámite en la segunda instancia y finalmente concedió el 10 de noviembre de 1933, 804 hectáreas tomadas de la hacienda Santa María Buenavista, que favorecieron a 84 campesinos.

Los vecinos del poblado El Bayo solicitaron dotación el 16 de septiembre de 1922, pero conforme avanzó el trámite los campesinos desistieron del reparto y afirmaron estar de acuerdo en permanecer en calidad de arrendatarios. Afortunadamente, una nueva solicitud de 9 de febrero de 1931 tuvo más éxito, pues al final fueron apoyados de manera definitiva con 1 306 hectáreas, de las cuales 736 se utilizaron para formar 92 parcelas, una parcela escolar y un campo experimental, y 300 hectáreas para montes. El 10 de diciembre de 1929, los campesinos de La Aguada pidieron ser favorecidos con tierras de la hacienda Buenavista; tres años después, el 10 de septiembre de 1932, la resolución provisional les concedió 840 hectáreas para formar 140 parcelas de 6 hectáreas cada una; la resolución definitiva confirmó esta dotación el 6 de agosto de mil novecientos treinta y cuatro.

Los campesinos de Mandinga y Matosa solicitaron tierras el 25 de octubre de 1930, y a pesar de la oposición de la Compañía Colonizadora de Antón Lizardo se les concedió provisionalmente 920 hectáreas, que se repartieron a 92 individuos, las que se tomaron de Buenavista; esta dotación fue confirmada el 16 de julio de mil novecientos treinta y cuatro.

Los campesinos de El Hato presentaron su solicitud el 17 de diciembre de 1930 y fueron favorecidos de manera provisional el 23 de mayo de 1932 con 380 hectáreas tomadas de la hacienda de Santa María Buenavista; la resolución definitiva confirmó la dotación el 2 de abril de mil novecientos treinta y cuatro.

En esta reconstrucción histórica que inició con la fragmentación y la formación de nuevas haciendas en el siglo decimonónico, los campesinos sin tierra permanecieron controlados por abusivos contratos que no les permitían acceder a los títulos de dominio de los predios que laboraban; los desheredados de la tierra habían soportado durante varias gene-

raciones condiciones de miseria como jornaleros de los grandes acaparadores de la tierra; estas condiciones dominaban en el campo veracruzano y, especialmente, en estas ricas tierras que rodeaban al primer puerto de México. Por lo anterior, los iniciales repartos representaron una bocanada de esperanza para los primeros beneficiados de la tierra.

EPÍLOGO

De acuerdo con lo que las cifras oficiales proporcionan, hay 3 720 núcleos agrarios constituidos en toda la entidad; en Medellín se tienen registrados 36 ejidos con 19 596.82 hectáreas, de los cuales 9 tienen riego. Pero según lo que hemos reseñado a lo largo de este ensayo, estas cifras no corresponden a la realidad debido a que la mancha urbana ha avanzado sobre los municipios de Medellín, Boca del Río y Alvarado. Lo que sí podemos afirmar es que los campesinos de Medellín, a partir de 1915, realizaron 72 solicitudes agrarias de las cuales obtuvieron 36 resoluciones de dotación y de ampliación; en gran parte de los ejidos ubicados a la orilla del río Jamapa, producto del desmembramiento de las haciendas El Tejar, La Palma y El Jobo, Santa María Jamapa y Paso del Toro, la que a partir de 1940 fue transferida e incluso vendida a particulares, se han edificado complejos habitacionales como el fraccionamiento Puente Moreno; a pesar de ello aún encontramos ejidatarios y pequeños propietarios que se han negado a dejar sus predios.

Existen también ganaderos que compraron fracciones de tierra a los antiguos propietarios y que hoy sostienen prósperos ranchos como Rosa de Alba, que se dedica a la mejora genética del ganado vacuno gracias al impulso del Grupo Ganadero de Validación y Transferencia de Tecnología, que integra a productores pecuarios con el fin de incrementar la productividad de sus ranchos. En el caso de la propiedad ejidal en Boca del Río y Alvarado, los antiguos ejidos de José Novillero, La Matosa, El Bayo y Mandinga se encuentran ubicados en lo que hoy se conoce como la rívera veracruzana, que incluye desde el puente de Boca del Río hasta Antón Li-

zardo, donde gran parte de las parcelas se han vendido para dar paso a una zona de mayor plusvalía por los complejos residenciales que se han edificados en ese lugar conocidos como El Dorado, El Conchal y Punta Tiburón.

Por último, el municipio de Jamapa cuenta con 12 ejidos que suman 5598.76 hectáreas, ahí aún encontramos a muchos herederos de los primeros beneficiados por el reparto agrario; aunque el desarrollo de estas tierras ha sido muy irregular debido a que carecen de riego y conservan prácticas de cultivo tradicionales, es decir, que por falta de tecnología se han rezagado y no se han incorporado en los proyectos productivos exitosos; sin embargo, estas tierras que son regadas por el río Cotaxtla y Jamapa, por su grado de humedad que las hace fértiles, continúan siendo disputadas por los campesinos que habitan en ellas.

Un caso pendiente de estudiar son los ejidos ubicados al norte de la ciudad de Veracruz, terrenos que pertenecieron a la hacienda de Santa Fe y que hoy presentan muchas afectaciones y funcionan como un polo de desarrollo y expansión del nuevo puerto.

REFERENCIAS

- AGE, Archivo General del Estado, fondo Secretaría General de Gobierno, sección Gobernación y Justicia, serie Tierras, CAM, Comisión Agraria Mixta, Medellín.
- AMV, Archivo Municipal de Veracruz, caja 86, años 1811-1812, f. 60.
- ARPPV, Archivo del Registro Público de la Propiedad de Veracruz, libro 1871, inscripción 348, f. 26.
- BERMÚDEZ GORROCHOTEGUI, Gilberto (1984). "Haciendas del general Santa Anna registradas en el Archivo Notarial de Xalapa", *La Palabra y el Hombre*. Octubre-diciembre, Xalapa: UV.
- CHÁVEZ OROZCO, Luis y Enrique Florescano (1965). *Agricultura e industria textil en Veracruz, siglo XIX*. Xalapa: UV.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 8 de septiembre de 1921.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 27 de mayo de 1925.

- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 6 de septiembre 1927.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 12 de septiembre de 1934.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 4 de marzo de 1942
- Expedientes agrarios del acervo de la Comisión Agraria Mixta.
- FOWLER, Will (2010). *Santa Anna*. Xalapa: UV.
- GARCÍA DE LEÓN, Antonio (2011). *Tierra adentro, mar en fuera. El puerto de Veracruz y su litoral a sotavento 1519-1821*. México: FCE.
- GONZÁLEZ DE CASTILLA VELASCO, Emilio (1996). *Estirpe veracruzana*. s.p.i.
- MANRIQUE GUTIÉRREZ, Alba Aurea (1986). *Las condiciones de arrendamiento entre los colonos y hacienda en la Revolución*. Anuario (IV), México: UV.
- RAMOS HERNÁNDEZ, Marcelino (1997). *Alvarado. Apuntes históricos y geográficos*. Xalapa: Editora de Gobierno del Estado de Veracruz.
- RPPV. Año 1871, inscripción 76, Hacienda Santa Fe, s. f. RPPV, año 1875, t. 14, inscripción 153, fs. 63b-64 y 65.
- ROSAS, Sergio (2015). “Debatir el reparto agrario: el fraccionamiento de la hacienda Santa María Jamapa, 1921-1935”, José Velasco Toro, Luis García Ruiz y Olivia Domínguez Pérez (eds.), *La ley agraria de 6 de enero de 1915: nueve estudios en el centenario de su promulgación*. Emiliano Zapata: Editora de Gobierno del Estado de Veracruz.
- ULLOA, Berta (1983). *La Constitución de 1917*. México: Colmex.

ÍNDICE

Introducción 7

ERNESTO TREVIÑO RONZÓN, JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ,
MICHAEL T. DUCEY

I. EL ESTADO, EL PUEBLO Y LA CONSTITUCIÓN EN EL CONTEXTO GLOBAL

Constitucionalismo y ausencia de Estado de derecho en México.

Una crítica al pensamiento contrafactual 17

ALBERTO J. OLVERA

La Constitución de 1917 a la luz del derecho global y del nuevo
constitucionalismo 49

VÍCTOR M. ANDRADE GUEVARA

La irremediable mutabilidad del discurso constitucional. El caso
de la construcción política del pueblo 85

ERNESTO TREVIÑO RONZÓN

II. ACTORES LOCALES EN PROCESOS CONSTITUCIONALES

Muerte y resurrección del ayuntamiento: la Constitución de 1917

y la ficción autonómica de las alcaldías 117

EFRÁIN QUIÑONEZ LEÓN

A cien años del constituyente de Querétaro de 1917. Las aportaciones
de la diputación veracruzana y la legislación preconstitucional 135

JOSÉ MARTÍN BLÁSQUEZ OJEDA

III. LIBERTADES EN EL ESTADO MEXICANO A PARTIR DE LA

CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1917, la prensa y el debate sobre la libertad
de expresión 169

CELIA DEL PALACIO MONTIEL

La vigilancia de extranjeros en Veracruz en el contexto de la
Constitución de 1917 197

FILIBERTA GÓMEZ CRUZ

IV. LA EDUCACIÓN Y LA HISTORIA DE LA CONSTITUCIÓN

El artículo tercero constitucional. Notas analíticas, un siglo
de vicisitudes ideológicas y fronteras políticas 215

ROSA NIDIA BUENFIL BURGOS

Gestación, desarrollo y admisión de la educación como derecho
universal en México 243

ABEL JUÁREZ MARTÍNEZ

Entre el viejo y el nuevo Estado. Políticas sobre la educación pública
en el periodo constitucionalista. Veracruz 1915-1920 269

GERARDO ANTONIO GALINDO PELÁEZ

El artículo 3 constitucional y el principio de correlación educación-
investigación científica y desarrollo tecnológico 295

JOSÉ MANUEL VELASCO TORO

V. EL ARTÍCULO 27 Y LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO

Algunos aspectos sobre el fracaso de las políticas implementadas
en las reformas agrarias de México y de otros países
latinoamericanos 329

JOSÉ GALINDO RODRÍGUEZ

La memoria del despojo: la ley y la memoria histórica
de los pueblos ante la reforma agraria y el artículo 27
de la Constitución de 1917 353

MICHAEL T. DUCEY

Una reflexión sobre los campesinos beneficiados
por el reparto agrario 379

OLIVIA DOMÍNGUEZ PÉREZ

Siendo rectora de la Universidad Veracruzana
la doctora Sara Ladrón de Guevara,
CIENTOS AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.
ANÁLISIS INTERDISCIPLINARIOS
de Ernesto Treviño Ronzón, José Galindo Rodríguez
y Michael T. Ducey (coordinadores)
se terminó de imprimir en diciembre de 2017,
en Lectorum, S. A. de C. V., Belisario Domínguez núm. 17,
loc. B, col. Villa Coyoacán, CP 04000,
Ciudad de México, tel. 55813202.
La edición fue impresa en papel book cream de 60 g.
En su composición se usaron tipos Minion Pro y Myriad Pro.
Cuidado de la edición: Silverio Sánchez Rodríguez y Patricia Maldonado Rosales.
Maquetación: Ma. Guadalupe Marcelo Quiñones.

En 2017 se cumplieron cien años de la promulgación de la Constitución vigente en México.

Este aniversario abrió un proceso de reflexión en torno a la pertinencia, la organización, los alcances y los problemas del texto constitucional y sus derivaciones legales, sociales y políticas. La vigencia de la Constitución es un tema relevante, pues no se trata de una prevalencia meramente inercial, sino que está marcada por el cambio constante, por la transformación, por el debate y por la insatisfacción en torno a lo que en sus líneas está expresado, prometido, silenciado y excluido. En sus cien años de vida, la Constitución ha experimentado un número significativo de modificaciones que de una forma u otra han tratado de responder a las demandas de quienes han logrado expresar en ella sus expectativas, sus convicciones, sus desacuerdos o sus aspiraciones. En este sentido, el actual texto constitucional se encuentra en una situación paradójica: es y al mismo tiempo no es aquel que se firmó en Querétaro bajo la sombra del ciclo revolucionario de inicios del siglo XX. En este libro los autores exploran diferentes dimensiones del devenir social, político e histórico de la Constitución de 1917. Esperamos constituya un referente en la reflexión colectiva sobre este aspecto clave de la vida nacional.

