

Los  
Sentimientos de la Nación

**MUSEO LEGISLATIVO**



Los  
Sentimientos de la Nación



MUSEO LEGISLATIVO

Los Sentimientos de la Nación  
Museo Legislativo

*Producción:*  
El Taller de Clío, S.A. de C.V.

*Diseño:*  
Pablo Meyer y Asociados

Primera edición, 1994  
Segunda edición, 1996  
Tercera edición, 1999  
Cuarta edición, 2002  
Quinta edición, 2004

© 2004 LIX Legislatura  
de la Cámara de Diputados  
del H. Congreso de la Unión,  
Palacio Legislativo de San Lázaro,  
Avenida Congreso de la Unión # 66,  
Colonia El Parque,  
C.P. 15969 México, D.F.

ISBN: 968-7181-26-5

Impreso y hecho en México

# Los Sentimientos de la Nación

---



**MUSEO LEGISLATIVO**

*Coordinación general*

Eugenia Meyer

*Investigación*

María Eugenia Arias Gómez

Lillíán Briseño Senosiain

Guadalupe Landa Landa

Leonardo Manrique Castañeda

Javier Rodríguez Piña

Ximena Sepúlveda Otaíza

Yolanda Silva Velázquez

Laura Suárez de la Torre

*Edición*

Eva Salgado Andrade

## ÍNDICE

7

Presentación

9

Todos los caminos conducen a la historia

13

Las raíces indígenas

19

Los principios coloniales

24

El surgimiento de una nación

35

Nuestro siglo

## P R E S E N T A C I Ó N

**A**sumir las tareas de restauración del Palacio Legislativo de San Lázaro y devolver a los diputados su casa, la LV Legislatura aceptó, de manera unánime y clara, el desafío de fortalecer las raíces, las tradiciones y la historia del Poder Legislativo mexicano.

Así en estos últimos tres años se logró conformar la Biblioteca y el Sistema Integral de Información y Documentación, para finalmente confluír en la entrega de este espacio de reflexión colectiva que es *Los Sentimientos de la Nación. Museo Legislativo*.

Entendemos la necesidad de recobrar la historia a partir de una meditación franca sobre el pasado que nos determina, el presente que nos define y el porvenir que nos anima.

Como pocos, nuestro pueblo ha logrado construir un impresionante acervo de experiencias legislativas, que persisten en la supremacía de la ley, la fuerza de la razón y la actividad de los legisladores, que en todos los tiempos y circunstancias han dado cuenta del esfuerzo de los mexicanos por encontrar reglas, normas y leyes que permitan la convivencia pacífica, respetuosa de las individualidades, con una meta fundamental, la del bien colectivo. Todo ello en el marco de una sociedad que persevera en su quehacer por la democracia y la justicia social.

Las ideas, las expresiones orales y escritas de los esfuerzos de los mexicanos que han construido primero el andamiaje y luego los cimientos de nuestra norma jurídica, son el sustento de éste, nuestro Museo. Aquí no se pretende encasillar o esquematizar el largo bregar de nuestro pueblo; por el contrario, queremos compartir esa herencia en forma dinámica. El visitante que camine por la historia de México, en las sendas que traza este espacio museográfico, se podrá identificar lo mismo con el pasado remoto que con la historia inmediata. Hemos querido concebir un discurso integral de nuestra vida legislativa en sus diferentes formas y acepciones, a partir del conmovedor esfuerzo de José María Morelos, en aquel primer propósito de Constitución que fueron los *Sentimientos de la Nación*.

Este museo recorre un largo camino que culmina en el presente, y con ello nos convierte a todos en protagonistas de la historia de México. Aquí podrá reflexionarse sobre la doble función que tienen los diputados en nuestro país: la de ser legisladores en el pleno sentido de la palabra, tener ideales que perseguir a través de la ley, buscar, con su iniciativa o con su colaboración, elaborar leyes que contengan esos ideales y, simultáneamente, reconocerse como parte de la voluntad nacional.

El visitante se tornará de espectador pasivo en participante activo cuya meditación será parte de un ejercicio común que podrá hacer en voz alta. En reciprocidad, escuchará las voces del ayer; podrá recrear las experiencias de otras generaciones, en otras épocas; tendrá la oportunidad de adentrarse en la vida legislativa desde sus orígenes hasta el presente y asimismo dispondrá de los recursos modernos de la informática para participar activamente del conocimiento de ese pasado que nos enorgullece.

El pasado y presente se entrelazan de tal forma que, con *Los Sentimientos de la Nación*, los legisladores queremos reafirmar nuestra vocación republicana y nuestra cultura democrática.

María de los Ángeles Moreno Uriegas,  
Presidenta de la Gran Comisión  
de la LV Legislatura Federal

## TODOS LOS CAMINOS CONDUCE A LA HISTORIA

**S**i el destino ineludible de la historia es el de renovarse, tomando incesantemente en préstamo los recursos de las demás ciencias sociales, también lo es el de su permanente diálogo entre pasado y presente. Cuestionamos y reñimos, polemizamos con el ayer, a fin de encontrar respuestas a nuestras dudas y, a la vez, conjeturar sobre el porvenir. Los caminos que llevan a aquélla son, al mismo tiempo, los medios a través de los cuales se realiza. La historia, acción dialéctica entre pasado-presente y presente-pasado, se caracteriza por un perpetuo remontarse, por un constante reinventarse. Es la gran aventura entre el conocer y el hacer, la teoría y la práctica.

Si, en efecto, los pueblos sin historia son pueblos sin futuro, el nuestro tiene buenos asideros y un mañana certero. Una intensa y creativa herencia que nos define y nos confiere identidad, que reconoce sus orígenes y sus raíces (el mestizaje cultural y racial) e insiste en confirmar sus particularidades y su singularidad como nación. Así, los conceptos de pertenencia y de nacionalismo delinean nuestra vida como país a lo largo del siglo XIX, para consolidarse en la centuria que está por concluir.

En nuestro presente confluyen la herencia del mundo prehispánico; la hibridez física y cultural surgida de la Conquista y arraigada durante la Colonia; la esencia del México pluriétnico y multicultural de hoy; el vigor de los hombres que definieron a la nación. El conmovedor empeño de José María Morelos y Pavón, sintetizado en el primer esfuerzo de constitución, que con tanta sabiduría y con tanta razón definió como los *Sentimientos de la Nación*, retomado a lo largo de todo el siglo decimonónico por los republicanos y liberales, ávidos de una vida independiente, de una equidad federalista, de los defensores de nuestra soberanía, así como la generación de la Reforma, encarnada en Juárez y los hombres que nos heredaron, a partir de la Constitución de 1857, una serie de principios rectores, a veces postergados o trastocados. El arranque de la Revolución de 1910, la primera de nuestro siglo, la de las demandas populares nos obligó a replantear el país que queríamos, y daría lugar a leyes de inspiración antigua, que contribuyeron como nunca antes a definir a México y los mexicanos.

La práctica histórica se muestra dispuesta a experimentar, está abierta a nuevas dimensiones. Para ello no basta con estudiar los archivos, hurgar fuentes, reprender, cuestionar o dialogar con los muertos. Es preciso lanzarse a la gran aventura creadora del oficio del historiador, redefinir las tareas y los compromisos con la sociedad presente, para ejercer una historia compartida y compartible; una historia próxima, una historia de y para todos: en fin, una "nueva" historia que busque y reconozca nuevos espacios y nuevos escenarios.

Esta historia pretende escaparse de los manuales, las síntesis o los libros eruditos; busca abandonar las aulas, las salas de conferencias o los recintos sacrosantos de la academia; olvidarse de los héroes de piedra para humanizar el pasado histórico. Así, también pretende incorporar la dimensión cotidiana e ir al encuentro de nuevos interlocutores, de los protagonistas, hombres y mujeres de carne y hueso; se busca, en consecuencia, una historia con la cual identificarnos, de la cual somos parte, un desafío que afrontar.

La construcción de un discurso museográfico para integrar *Los Sentimientos de la Nación. Museo Legislativo*, llevó a una serie de interrogantes y de retos. Había que conciliar la perspectiva histórica con la expresión plástica, buscar formas y volúmenes que permitiesen una lógica en la cual el visitante asumiera su función crítica de observador, así como de constructor de la historia común para que, en última instancia, se involucrara con la dinámica propia del museo—su museo—, como experiencia de introspección colectiva.

El museo debía contextualizarse en el decurso histórico de México; en el hecho de que somos parte de una sociedad que define normas de proceder, reglas de convivencia pacífica. Fueron primero los señalamientos religiosos, de preservación, que luego se tornaron políticos. Nos organizamos en formas varias, a fin de desarrollar sistemas políticos; se marcaron pautas de conducta, de administración pública; jueces, castigos, penitencias; asumimos nuestra vocación democrática, para la cual hemos luchado incansablemente en las últimas dos centurias.

La investigación obligó a una mirada distinta de la historia mexicana desde sus orígenes, a la necesidad de conjugar los diferentes prismas del devenir nacional. Se entrelazaron entonces los aspectos sociales, con los económicos y los políticos. Nos pronunciamos asimismo por una visión integral de nuestra historia como parte de la universal.

Definimos temas y categorías, y así estructuramos el espacio en cuatro áreas de exhibición: a partir de una historia y un fondo conceptual diferentes en su esencia a la historia, y a la legislación del Viejo Mundo, nos ubicamos como punto de partida en nuestras raíces, en la herencia de la etapa prehispánica; abordamos después los principios coloniales del derecho indiano y del derecho indígena. Llegamos así al siglo XIX, el de la construcción del Estado nacional moderno. Finalmente, como parte sustantiva, la que corresponde a nuestro siglo, porque es el presente el que da clara prueba de nuestra vocación democrática, de los esfuerzos que una República, federal y representativa, hace a partir de su Poder Legislativo, para escuchar los sentimientos de la nación y traducirlos en leyes que aseguren el buen gobierno y el propósito inalterable de justicia social.

El desarrollo tecnológico ha traído consigo múltiples innovaciones en los medios de comunicación, que tratamos de aprovechar para crear un entorno acorde con la realidad contemporánea. Nos propusimos un museo vivo, un espacio de interacción, no de mera observación pasiva, un espacio que se entienda como una auténtica opción de análisis colectivo.

El visitante, como actor social del presente, tendrá a su alcance las imágenes y las voces de los legisladores de todos los tiempos; podrá identificar y escuchar las varias formas de pensar y actuar de los mexicanos. Estará participando activamente del conocimiento histórico y de su vinculación con la vida parlamentaria. Podrá observar, juzgar y evaluar el ejercicio legislativo cotidiano y, finalmente, encontrará en un acervo de informática todo aquello que desee saber sobre los protagonistas, las constituciones y las leyes, los tiempos y el quehacer de nuestras múltiples legislaturas.

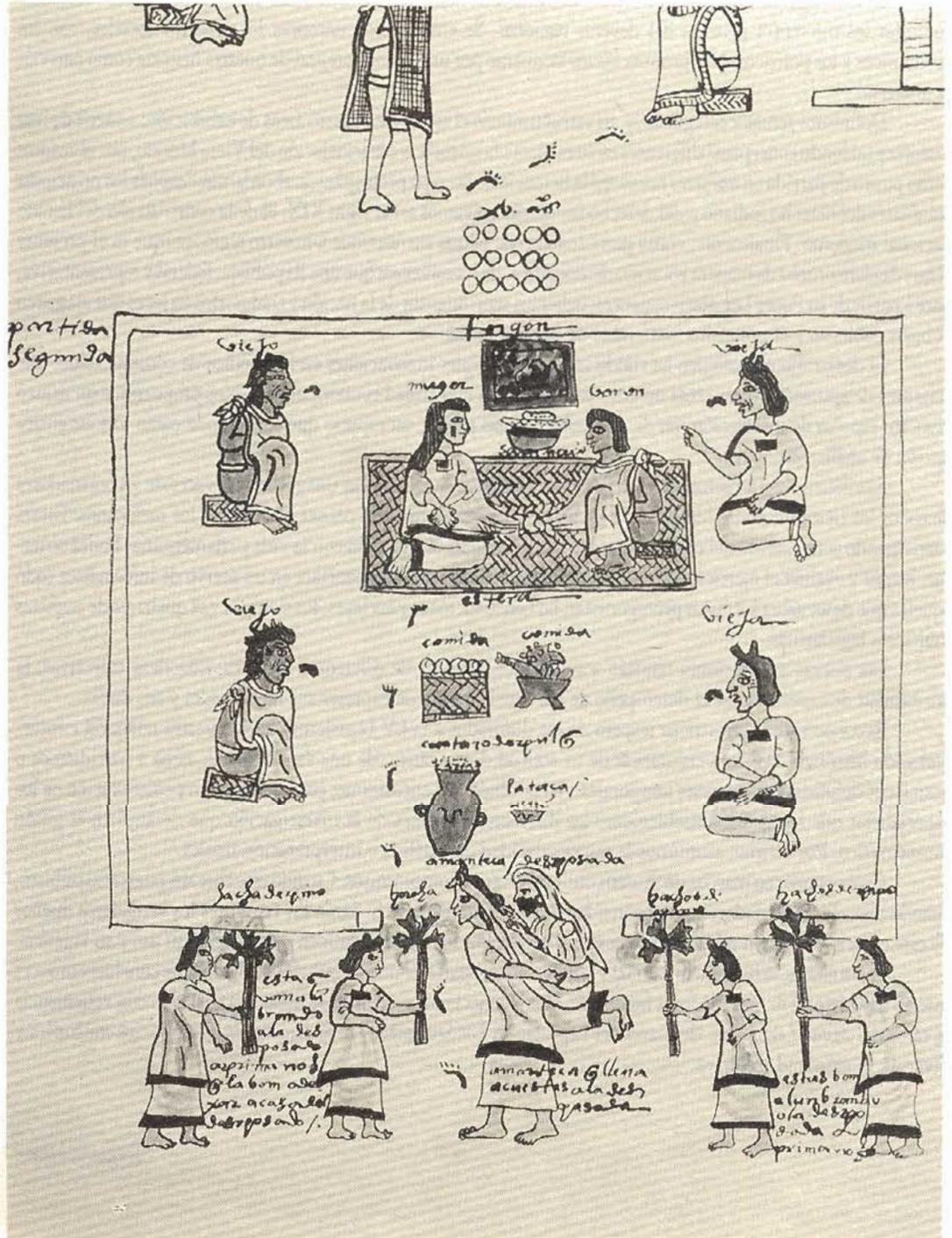
Las nuevas generaciones tendrán a su alcance, a partir de diferentes acciones didácticas colectivas, la posibilidad de experimentar el desempeño de los legisladores y de expresar sus inquietudes y sus dudas.

Reconocemos el irrestricto respeto de los diputados a la LV Legislatura hacia nuestra reflexión e interpretación histórica. Dejamos constancia de su actitud democrática, de una visión plural, ajena a partidismos o posiciones definidas por intereses temporales. Así también, del entusiasmo, paciencia, apoyo y colaboración de los especialistas que leyeron incansablemente las diferentes versiones de la investigación que decantó en el guión museográfico. Por último, asumimos la responsabilidad del análisis e interpretación finales.

Crear y poner en marcha un museo conlleva riesgos y compromisos. Cuando éste abre sus puertas al público, cuando nace, los historiadores nos desprendemos dolorosamente de él. Serán los visitantes los verdaderos dueños de este espacio y le darán sentido y orientación. Serán ellos los que determinen y sentencien su uso y su vigencia.

Si, en efecto, la historia imparcial y objetiva forma parte de una utopía clásica, habrá que concluir entonces que no hay historia ni historiadores inocentes. Nos reconocemos culpables de haber emprendido con vehemencia la tarea del *Museo Legislativo*, de pretender expresar en *Los Sentimientos de la Nación*, en sus espacios múltiples y diversos, la voluntad colectiva.

Los pueblos indígenas no utilizaron la escritura —que era de tipo jeroglífico— para elaborar documentos de carácter legal ni para codificar sus leyes, cuya transmisión y conservación eran estrictamente orales.  
*Códice Mendocino*



## LAS RAÍCES INDÍGENAS

No se conoce documento prehispánico alguno donde estén registradas las disposiciones legales u otro tipo de normas que regían la vida de los pueblos indígenas. Todas las noticias que nos han llegado al respecto fueron recogidas por cronistas y estudiosos de la época colonial.

Si no se usaba escribir en papel sobre asuntos legales, es poco probable que se les plasmara en monumentos; no se ha encontrado hasta ahora ni una inscripción (escritura jeroglífica labrada en estelas, dinteles, escalinatas u otros monumentos) referente al derecho o a asuntos legales.

Sea como fuere, es claro que la información respecto al derecho o a las leyes en el México prehispánico proviene de los datos que recogieron los europeos. Conquistadores, misioneros y hasta letrados consignan incidentalmente alguna norma de derecho y a veces ponen especial atención a varios aspectos legales —o que ellos creyeron ser tales— y los registran. Probablemente el panorama más sistemático sobre este asunto lo ofreció el doctor Alonso de Zorita, quien en el desempeño de sus cargos como oidor en México y Guatemala se enteró de aspectos del derecho prehispánico y los complementó con informes de misioneros y de otras personas; con todo ello redactó, ya retirado, *Los señores de la Nueva España*.<sup>1</sup>

Los autores posteriores aportan poca información porque en su mayor parte copian lo que escribieron los del siglo XVI, repitiendo así aciertos y errores. En suma, es poco lo que se conoce del derecho y la legislación entre las culturas aborígenes y siempre es tardío, en realidad corresponde a los años anteriores a la Conquista. Debe partirse, por tanto, del examen cuidadoso de los datos arqueológicos y el género de vida que revelan, para inferir así cómo pudo haber sido el derecho prehispánico en diferentes periodos de su historia que se extiende por casi 9 000 años.

### Preagrícola (ca. 7000 a.C.)

Desde los primeros restos arqueológicos —con una antigüedad que rebasa los 20 000 años— hasta cerca de 7000 a.C. el género de vida es fundamentalmente igual: caza y recolección. Puesto que la densidad de población era muy baja, difícilmente se encontrarían los miembros de un grupo con los de otro, por lo que parece poco probable que cada uno de ellos estableciera derechos de "propiedad" —esto es, de exclusividad de explotación y ocupación— de su cazadero. El mismo terreno proveía las plantas que se recolectaban y materias primas, como la piedra empleada en la manufactura de utensilios.

<sup>1</sup> El largo título del libro (terminado de escribir en 1584) es *Breve y sumaria relación de los señores y maneras y diferencias que había de ellos en la Nueva España y en otras provincias sus comarcas, y de sus leyes, usos y costumbres, y de las formas que tenían de tributar sus vasallos en tiempos de su gentilidad, y la que después de conquistados se ha tenido y tiene en los tributos que pagan a S. M. ...*, por lo que es costumbre referirse a ella simplemente como *Los señores de la Nueva España*.

En las primeras etapas de este periodo tal vez una familia extensa compuesta por unas veinticinco personas fuera la unidad social ligada más estrechamente a un territorio. Los vínculos entre ellos eran, obviamente, los de parentesco, y el jefe de la familia (el de la primera generación) era necesariamente jefe de la banda familiar. Es difícil que se pueda hablar para esta etapa de "leyes" referentes a la organización social. Se trata más bien de costumbres de profundo arraigo. Tampoco cabe hablar propiamente del poder, sino más bien de autoridad de tipo moral. Tal vez en los casos de disputa entre los miembros el jefe actuara como árbitro para zanjar con su autoridad moral la dificultad.

### Agrícola incipiente (7000-2000 a.C.)

No hay muchos restos arqueológicos correspondientes a los cinco mil años que duró aproximadamente el periodo en el que la vida se basaba en la recolección y, poco a poco, en la domesticación de plantas.

La relación regular entre ciertas bandas puede haber llevado a la unión de algunas de ellas ligándolas sobre las relaciones de parentesco (no es necesario que éstas fueran reales, se conocen casos en que se ha inventado un supuesto parentesco entre antepasados). Así se forma lo que los antropólogos llaman "clanes" —o con otros nombres técnicos— cuyos miembros se dicen descendientes de un antepasado común que en su tiempo tuvo relación especial con uno de los seres sobrenaturales o fue uno de ellos.

Cuando todos se juntaban la autoridad suprema era probablemente uno de los más ancianos y sabios, quien tendría también a su cargo los ritos comunes. Esto viene a ser la extensión lógica de las funciones de un patriarca jefe de banda.

Al volverse permanentes algunos asentamientos, gracias a la domesticación de plantas, es posible que ciertos segmentos de los clanes reclamaran como exclusivamente suyos los terrenos que trabajaban. En tal caso se separaban formalmente de los demás creando un mito que daba fundamento a la escisión.

Todavía para este periodo es poco probable que hubiera un poder diferente de la autoridad moral de los patriarcas. En caso de que se reuniera más de un clan es posible que el jefe de uno de ellos actuara como máxima autoridad para todos; no tendría que ser el más viejo, sino aquel a quien se reconociera mayor prudencia y capacidad de justicia.

Cada clan tenía una jerarquía de autoridad: la más baja correspondía a los jefes de familias nucleares; por encima de ellos estarían los patriarcas de las familias extensas de las que las familias nucleares formaban parte. En la cima estaba uno de los jefes de este nivel, aquél al que los otros otorgaban reconocimiento especial.

Quizá hubiera una fuerza pública ocasional, para ejecutar las disposiciones del jefe supremo en una reunión de clanes; todos sus miembros pertenecían probablemente a un solo clan. Sin embargo, es claro que las reglas se acataban más por ser costumbres antiguas, por razones éticas o por su origen divino que por la fuerza física humana.

### Agrícola aldeano (2000-1500 a.C.)

Durante este periodo la vida en Mesoamérica se hace del todo dependiente del cultivo de plantas domesticadas. Cada aldea estaba formada por una o por algunas familias extensas. La jerarquía del poder debe haber sido semejante a la del periodo inmediato anterior. Los patriarcas de las familias extensas tenían autoridad directa sobre las cabezas de las familias nucleares e indirecta sobre todos los miembros de la familia extensa, pero esta autoridad era sobre todo moral, sin un verdadero poder de coerción que, por otra parte, tal vez no era necesario.

Es posible que la autoridad máxima (sobre todo cuando las partes de un grupo de tipo clánico no residían en la misma aldea) comenzara a dejar de estar determinada sólo por el parentesco y descansara cada vez más en el reconocimiento de los poderes sobrenaturales de ciertos "hombres poderosos".

### Aldeas y centros ceremoniales (1500 a.C.-50 d.C.)

En este periodo fue fenómeno común en toda el área mesoamericana la unión de grupos de aldeas bajo el control de una de ellas convertida en centro ceremonial. Las formas del acceso a la tierra y del trabajo deben haber seguido en lo fundamental como en el periodo anterior.

Las innovaciones se encuentran sobre todo en la organización política, en los conceptos religiosos, y en las relaciones de unas regiones con otras, todo lo cual debe haber estado respaldado por "leyes" (usamos este término en un sentido muy amplio) tanto internas cuanto "internacionales".<sup>2</sup> Sin embargo se desconoce el contenido preciso de estas leyes, su alcance y el tipo de sanciones que recibían sus infractores.

Las relaciones entre los miembros de una tribu seguían estando basadas en el parentesco. Al parecer la sociedad era en esencia igualitaria, reconociéndose diferencias marcadas por la edad, el sexo y, sobre todo, la relación asimétrica de parentesco. Había sin embargo una excepción al igualitarismo: algunos "hombres poderosos" (y tal vez sus familias) tenían una posición destacada y algunos privilegios, así como obligaciones especiales que serían mayores para el hombre más poderoso, el que vivía en el centro ceremonial.

Los hombres poderosos, ahora hombres-dioses, pueden haber ejercido la fuerza física para corregir a quienes contravenían las reglas del comportamiento socialmente aceptado, pero es más probable que su autoridad fuera sobre todo moral, respaldada además por los dioses o seres sobrenaturales, por lo que normalmente sería aceptada sin más. Por debajo de esta autoridad suprema es posible que hubiera una jerarquía de poder o autoridad. Al jefe de la tribu seguirían en mando los jefes de aldeas dependientes (muy posiblemente con los mismos rasgos que el jefe supremo, pero en escala local y reducida), a quienes están sometidos los cabezas de familia y la demás gente.

### Centros ceremoniales y centros urbanos

(a partir de 50 d.C.)

La designación de este periodo implica un grado de organización política, social y religiosa más complejo que en periodos anteriores, como se desprende fácilmente de los restos arqueológicos. Se dieron también ciertos cambios en la estructura de la base alimenticia, pues se desarrollaron sistemas variados de irrigación y formas de intercambio a distancia. Una vez establecido, el patrón cultural mesoamericano no sufrió ya grandes cambios antes del derrumbe producido por la conquista europea, pero hay datos indicativos de diversas transformaciones sociopolíticas de indudable importancia y puede presumirse que éstas fueron acompañadas de cambios en las "leyes",<sup>3</sup> aunque no podamos precisar su contenido.

Los cambios y transformaciones a que hemos hecho referencia permiten a los arqueólogos reconocer una subdivisión de este periodo en tres fases temporales usualmente denominadas el clásico, el epiclásico y el postclásico, en referencia a los logros artísticos; aquí, sin abandonar esta terminología llamaremos a las tres fases, respectivamente, de los imperios teocráticos, de la reorganización territorial y política y de los imperios y señoríos militares.

### Clásico o fase de los imperios teocráticos

(50 700 d.C.)

En esta fase se construyeron algunos de los complejos arquitectónicos más notables, producto de sociedades estratificadas y rígidamente controladas por sus señores, sobre todo por medios religiosos. En su base estaban los campesinos, altamente productivos merced a obras de irrigación. Las tierras labrantías eran propiedad comunal, pero había "tierras de los dioses" porque su producto se destinaba al sostenimiento del culto y, posiblemente, "tierras del palacio" para beneficio de los señores.

El poder del señor teotihuacano, basado en la voluntad de los dioses, entre los que se contaba él mismo, era sin duda un poder absoluto. Que el poder fuera absoluto no quiere decir que fuera arbitrario, pues el mismo señor tenía la obligación —más él que la gente común y corriente— de acatar las disposiciones de los dioses. Si ellos habían otorgado determinadas tierras a ciertas familias extensas, o habían facultado sólo a algunos hombres para ejecutar algunas tareas, etc., no debía el señor contravenir tales dictados, sino *cumplirlos y hacerlos cumplir*. Para ello tenía no solamente funciones ejecutivas, sino judiciales y, por supuesto, tendría una función legislativa, la de dictar reglas para situaciones que no estuvieran previstas desde antes.

La gran extensión de algunos señoríos (aunada al conocimiento arqueológico de condiciones previas) permite suponer que eran en efecto imperios, con un estado central y estados dependientes que tenían sus propios jefes —también hombres-dioses— de menor jerarquía. La suprema autoridad para todo el imperio radicaría en el máximo hombre-dios, el señor del centro ceremonial que era capital del imperio.

<sup>2</sup> Tal vez fuera más correcto hablar de un derecho interno e internacional que de "leyes", aunque se entrecruce esta palabra. Sin embargo, al usarla se ha querido indicar la fuerza que muchas de las normas sociales tenían porque se les consideraba dictadas por los dioses.

<sup>3</sup> Si para referirnos a las normas sociales de periodos anteriores era imprescindible usar las comillas para la palabra "leyes", es probable que para este último periodo lo impropio sea emplearlas. En efecto, no cabe la menor duda de que había un poder constituido, ni de que esta autoridad dictaba las normas, señalaba las penas que correspondían a su infracción y se encargaba de velar por el cumplimiento de las reglas dictadas; si acaso el castigo era en parte sobrenatural (como sobrenaturales eran en su origen las leyes), no por ello dejan de reunir los rasgos definitorios de lo que es una ley.

En el área maya había señoríos de extensión y aun de vida precaria, pues unos crecían incorporando por la fuerza de las armas a otros, pero poco después la actividad guerrera de sus vecinos podía desarticularlos o incorporarlos en unidades mayores, en una situación fluctuante que dependía de la buena o mala fortuna de los señores.

Al parecer había también en otras regiones señoríos independientes, con su propio señor de carácter divino. Las aldeas que los conformaban probablemente habían perdido toda soberanía, al igual que las que constituían en su caso un imperio.

**Epiclásico o fase de la reorganización territorial y política (700-1000 d.C.)**

En el epiclásico varios pueblos que vivían más allá del límite septentrional de Mesoamérica se desplazaron hacia el sur, tal vez a raíz de una baja en la producción natural de sus tierras, desertificadas por cambios climáticos.

Los invasores arrasaron e incendiaron Teotihuacán y posiblemente otras capitales. Agredidos por los invasores y con sus campos de labranza reducidos por el cambio, los mesoamericanos próximos a la frontera se vieron obligados a echarse sobre sus vecinos, a veces en forma pacífica y otras de manera armada, y estos vecinos hicieron lo mismo con otros, y así sucesivamente hasta que toda Mesoamérica se vio afectada, dando al traste con el esplendor que había alcanzado la civilización mesoamericana durante el clásico.

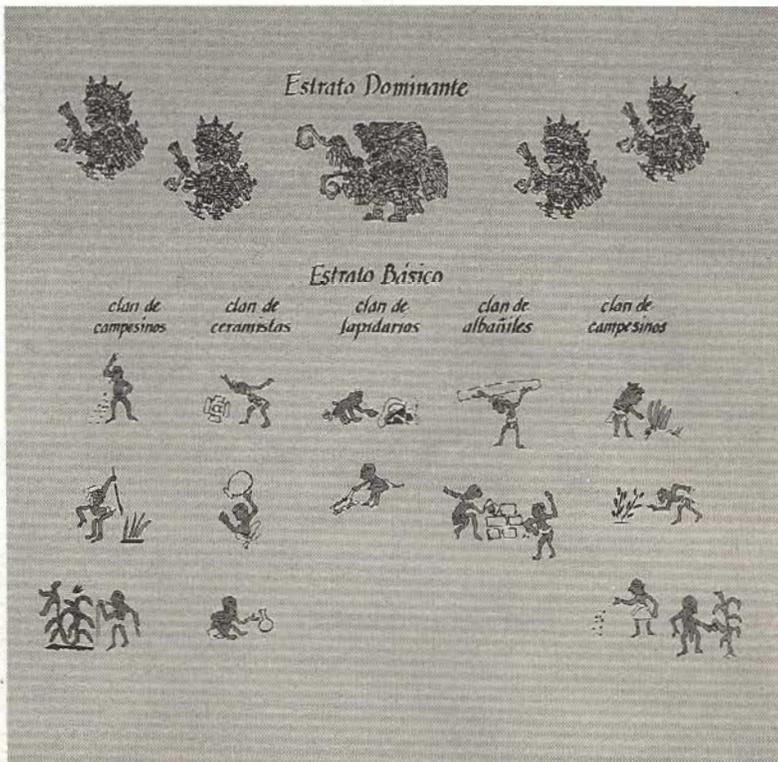
El proceso duró por lo menos trescientos años, tendiendo a atenuarse conforme avanzaba hacia el sur. Todo ello

produjo cambios en la organización política y social así como en la visión del mundo y es de suponerse, por consiguiente, que hubiera cambios en las leyes que regían los nuevos patrones de relación.

La estructura social seguía basada en el parentesco. De esta manera se ubicaba a cada persona en relación con las demás de la sociedad del señorío. Igualmente, según fueran las funciones de su familia, le daba derecho al usufructo de determinadas tierras o a desempeñarse en tal o cual oficio. Se mantuvo la posición privilegiada de los señores, por encima del resto de la sociedad.

La fuerza de la autoridad seguía descansando en gran parte en el respaldo que daba a las leyes el haber sido implantadas por los dioses. No obstante, los acontecimientos mismos permitirían a la gente del pueblo tener ciertas dudas. Si un señor era derrotado, los súbditos tal vez concluyeran que el vencedor tenía tras sí un dios más poderoso, o que simplemente había perdido el favor de los dioses; fuera como fuere, se abría la posibilidad de no acatar lo que ese señor ordenara. Por razones parecidas, u otras, también era posible desobedecer al invasor que se había erigido en nuevo señor. En consecuencia, se necesitaba una fuerza pública que sometiera a la obediencia a los desafectos. Aparentemente, esta fuerza pública estaba constituida primero por antiguos guerreros invasores, pero más adelante los descendientes de estos guerreros pueden haber formado un grupo o clase militar de "nobles" encargada también de la defensa de las fronteras.

La organización política constaba de señoríos de magnitud más bien modesta, unidos a sus respectivas cabeceras para formar señoríos mayores, que no alcanzaron las dimensiones de los imperios teocráticos que los precedieron, tal vez porque debían mantenerse por la fuerza de las armas y no sólo por el prestigio y gracia de los dioses.



Con las grandes obras de irrigación del periodo clásico florecen esplendorosamente los rasgos culturales mesoamericanos: una sociedad estratificada y rígidamente controlada por medios religiosos, estructurada sobre los principios del parentesco. Los clanes (algunos de procedencia extranjera) se especializaban en algunos trabajos y ocupaban aldeas o barrios propios.

### Postclásico o fase de los imperios y señoríos militares (1000-1521 d.C.)

El postclásico vuelve a ser una época de esplendor (en opinión de algunos autores no tan grande como el clásico), basada en la consolidación de nuevas unidades políticas y en una compleja organización sociopolítica mantenida rígidamente, no sólo por el temor a las sanciones sobrenaturales, sino en buena parte por la fuerza de las armas.

Hubo varias alianzas o confederaciones de señoríos para tener más fuerza y extender su dominio sobre otros pueblos. Típica, y la mejor documentada, es la "Triple Alianza" Tenochtitlan-Tezcoaco-Tlacopan que dio pie al imperio mexica, pero también las hubo entre los tarascos, los mayas y otros grupos. Estas formas políticas requirieron de leyes que aseguraban la relación entre sometedores y sometidos así como entre los aliados dominantes entre sí; tal vez no eran algo totalmente nuevo, pero a no dudarlos adquieren en esta fase mayor relevancia y una formalización más plena.

Son del postclásico (aunque tengan antecedentes en otras épocas) las leyes de que tenemos noticia, recogidas en las obras de los cronistas, historiadores y aun tratadistas europeos que pasaron al Nuevo Mundo.

La amplia base campesina de la sociedad estaba organizada sobre principios de parentesco con descendencia unilineal, los "barrios" o "aldeas" de tipo clánico identificadas con sus bases territoriales. Muy por encima de ellos estaba la familia de los "señores". Menos seguridad hay sobre la existencia, número y ubicación social de otros grupos.

Varios autores nos hablan de "nobles", pero si se analizan con cuidado los textos resulta que éstos son los familiares del señor, o bien, señores locales. También se menciona a los sacerdotes como un grupo de gran influencia, paralelo y a veces contrapuesto al de los nobles, sólo que al examinar atentamente las biografías individuales encontramos que las personas fueron "nobles" y "sacerdotes" así como "jefes" militares, así es que no se trata de estratos ni segmentos sociales diferentes, sino de miembros de la familia señorial encargados de funciones diversas.

Se afirma igualmente que los mercaderes formaban un estrato social colocado entre los nobles y los campesinos. Tal vez no fuera exactamente así, sino que se tratara de un "barrio" clánico con especialización ocupacional, como había otros en el postclásico —plateros de Azcapotzalco, plumajeros de Amantla, salineros, escultores, y muchos más— que obtuvo un estatus especial.

No puede entenderse el poder en las sociedades del postclásico si se olvida su organización social. En cada unidad socio-territorial y en cada nivel de éstas ("barrio", señorío sujeto, gran señorío e "imperio") habría un reducido grupo regente y una amplia base gobernada. La organización política consistía de una pirámide de señoríos, con una base muy amplia de señoríos locales, agrupados en señoríos regionales, a su vez formando grandes señoríos que en ocasiones constituían un imperio. En la cima de un imperio podía estar una confederación de tres (o cuatro) señoríos en vez de uno solo.

Las funciones del señor y su consejo eran las mismas en todos los niveles: gubernativa, sacerdotal, jurídica y militar, pero las decisiones de cada señorío estaban limitadas por las de los señoríos superordinados suyos.

El postclásico instaura un nuevo orden en el que cada señorío respalda con la fuerza militar la protección que le daban sus dioses. Se generaliza la práctica —usual desde antes en la zona maya— de que un señorío hiciera guerra a sus vecinos, para engrandecerse incorporándolos y sometiéndolos al pago de tribu-

to. A veces se establecían estas alianzas pacíficas por medio de matrimonios entre sus señores.

La omnipresencia de la religión en la vida cotidiana, tanto privada cuanto pública, no parece haber sufrido mengua durante el postclásico. Todavía a principios del siglo XVII, en plena Colonia y tras el denodado esfuerzo de la Iglesia católica por desarraigar las antiguas creencias, Hernando Ruíz de Alarcón y De la Serna recogieron abundantes "conjuros" que obtenían de los seres y fuerzas sobrenaturales la protección para actividades de toda clase.

Incluso las formas de comportamiento que se consideraban dependientes de la naturaleza de la gente, de las cosas, de animales y de plantas, habían sido dictadas por los dioses o, por lo menos, derivaban de que los dioses hubieran hecho el mundo como era. Si no se seguían —más por inadvertencia que intencionalmente— los dioses enviaban castigos que podían aquejar al infractor o a los de su "barrio".

Había también una serie de disposiciones sobre ofren-

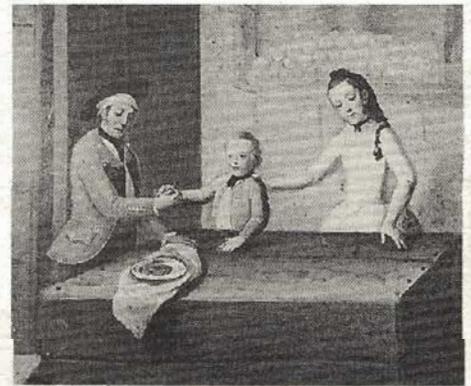
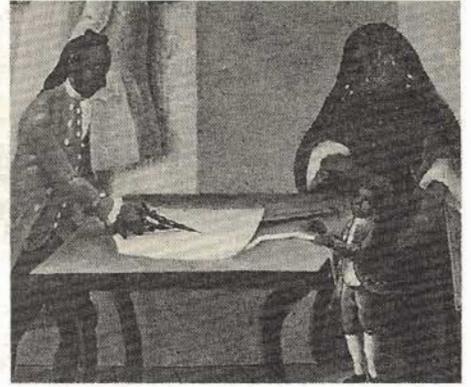


das, duras tareas, autosacrificios y abstenciones cuyo cumplimiento o incumplimiento acarrea los consiguientes males. Puesto que varias de éstas se dirigían a personas en condiciones especiales, donde la falta podía ser notada, se podía aplicar a los infractores el castigo al que se hacían merecedores. Por ejemplo, los jóvenes del *tepozcalli* debían barrer los templos en la noche, bañarse con agua fría y cumplir otras tareas esforzadas; ellos y los sacerdotes se sometían a la abstinencia sexual (salvo en ocasiones especiales), y así sucesivamente. Los infractores podían padecer castigos sobrenaturales, pero además sufrían severos castigos que podían llegar hasta la muerte.

Lo importante es que aun en los casos en que había penas aplicadas por la sociedad, ésta lo hacía en nombre de los dioses, en adición a los castigos que éstos enviarían a los infractores, y se exigía una más estricta observancia a los señores-sacerdotes, presumiblemente porque dada su naturaleza divina, los errores en que incurrieran ponían en más grave riesgo y predicamento a toda la sociedad.

Había penas establecidas para ciertas faltas como el homicidio, el adulterio, la violación, el robo o la desobediencia a los mandatos del señor. Las penas más comunes eran la muerte y la obligación de servir al acreedor hasta cubrir la deuda.  
*Código de delitos y castigos*





Las castas.

## LOS PRINCIPIOS COLONIALES

**S**obre los estratos del mundo prehispánico, la Conquista abrió paso a la colonización, y ésta trajo consigo instituciones y formas de vida diferentes. Gradualmente, se produjo uno de los elementos más singulares de nuestra historia: el mestizaje, fenómeno que resultó de la amalgama físico cultural española, indígena y negra.

Durante la Colonia, aunque había órganos locales en América que resolvían los problemas de la vida cotidiana, las leyes —propiamente cédulas reales— emanaron de la Corona y eran dictadas a través del Consejo Real y Supremo de las Indias y tendieron siempre a favorecer los intereses de España sobre los de sus dominios.

A poco de consumada la conquista de México-Tenochtitlan, el territorio adquirió un nombre geográfico: la Nueva España, denominación que sería luego aplicada políticamente al reino o gobierno en el centro de nuestro país y también al virreinato, con una jurisdicción mayor que abarcó a otras.

En esa época, que conocemos como la del Renacimiento en Europa, dominaba el mercantilismo. La búsqueda de metales preciosos y más mercados había impulsado las primeras expediciones españolas desde las Antillas, luego dieron razón de ser al establecimiento de peninsulares en islas y tierra firme. La religión era un factor importante, y la Corona justificaría su empresa con la misión de convertir al catolicismo a los indios o naturales.

La presencia de la Corona fue continua; para regularla, los reyes estipulaban con los particulares condiciones específicas que constituyeron reglas, las *capitulaciones*, emitiendo normas o instrucciones de conducta para el jefe de la expedición, regulación que además de la legislación general castellana los ligaba jurídicamente, obligándoles a proceder de acuerdo con el derecho estipulado o dictado y a responder ante la justicia real.

Tras el periodo de los descubrimientos y de la Conquista, o simultáneamente a ésta, las expediciones se orientaron a poblar. La colonización se inició con el establecimiento de villas o ciudades, y a la par se constituyó un aparato de sujeción y gobierno. En las capitulaciones quedaron las primeras normas: al jefe de la expedición correspondía fundar ciudades en determinado tiempo y se le facultaba para repartir tierras y solares. Al respecto habría una legislación general hasta 1573.

### La Corona y el Consejo de Indias

El Consejo Real y Supremo de Indias estaba integrado por ministros, funcionarios y empleados subalternos; había sido creado en 1519 como sección especial del Consejo de Castilla, y desde 1524 fue independiente y tuvo el mismo nivel jerárquico que otros Consejos de la Corona. Sus funciones eran legislativas, administrativas, judiciales y militares, aunque las extendía también al área cultural como lo demuestran las relaciones geográficas e históricas que fueron redactadas bajo su orden.

Como comité legislador, el Consejo de Indias preparaba las cédulas reales o normas dictadas por el rey, opinaba ante él

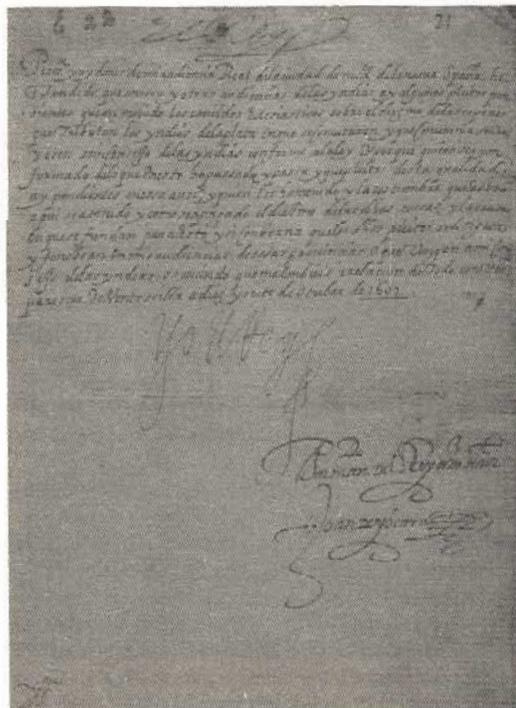
acerca de los proyectos legales por medio de las "consultas", hacía una confección material y registro de esas disposiciones y su reglamentación a través de los "autos acordados".

### El siglo de la Conquista

Se caracteriza por los hechos militares más importantes, por el proceso de evangelización y el establecimiento de las primeras instituciones en la Nueva España. La historia de este primer siglo colonial se asocia inicialmente con la presencia de Hernán Cortés, así como la de aquellos aventureros y misioneros no menos audaces —los conquistadores de armas y almas— que se sumaron a la empresa por intereses materiales o espirituales particulares.

La Corona se reservó el dominio de las tierras descubiertas y un quinto de los beneficios de la plata y otros metales; además, otorgó ciertos derechos a los conquistadores y en especial a quienes encabezaban las expediciones, concediéndoles títulos de nobleza, encomiendas y, de manera excepcional, señoríos.

La organización política primitiva de la Colonia fue "semifeudal", las instituciones eran prolongación de las de la Conquista. La organización era como una pirámide con rangos y rasgos señoriales; en su base estaban los caciques e indios principales; sobre ellos los encomenderos o señores secundarios y por encima de todos Hernán Cortés, el señor principal.



Las leyes emanaron de la corona y eran dictadas por el Real y Supremo Consejo de Indias, organismo que asesoraba al rey en el gobierno de los territorios americanos.

Al principio, la Nueva España tuvo como autoridades a los gobernadores reales y tenientes; de 1529 a 1535 (año en que llegó el primer virrey, Antonio de Mendoza) gobernó la Audiencia y a partir de 1536, el principal cargo político sería ocupado por los virreyes. A nivel local, en las comunidades indígenas fue instituido el corregimiento, y quien representaba a la autoridad real, el corregidor, era nombrado por el propio rey.

### Evangelización, Real Patronato e Iglesia

La evangelización fue otro de los grandes acontecimientos del siglo XVI. Se inició con la llegada del clero regular, de cuyos pasos quedaron huellas en diversas regiones de nuestro país. Los primeros misioneros fueron los franciscanos, luego llegaron los dominicos, los agustinos, los jesuitas y más tarde otras corporaciones llamadas congregaciones menores. La fundación de pueblos y misiones trajo consigo el surgimiento de escuelas, monasterios, parroquias, etc.

La capacidad racional de los indígenas y el derecho para recibir los sacramentos, tener libertad e instrucción fueron reconocidos por la bula *Sublimis Deus*, expedida en 1537 por el papa Paulo III.

En el siglo XVI se estableció también el clero secular, integrado por obispos, presbíteros o curas, fiscales o alcaldes de doctrina y doctrineros; el primer arzobispo de la Nueva España fue fray Juan de Zumárraga (1546). Su autoridad superó a la del clero regular.

Entre otras instancias, su injerencia se observa en los tribunales del Santo Oficio. Los primeros representantes de la Inquisición llegaron en 1527. Su labor principal era perseguir y procesar a quienes ponían en peligro a la fe (judaizantes, musulmanes, infieles y herejes) y, de acuerdo con la cédula real de 1569, se estableció en las Indias a partir de 1571.

Durante la Colonia y a partir de los reyes católicos, el absolutismo implicó la unidad territorial, política y religiosa en sus dominios. Esta unión debía manifestar el predominio monárquico sobre cualquier institución y, en el caso de la Iglesia, se logró mediante el Real Patronato, es decir, en el reconocimiento o legitimidad que los Papas (1493-1508) habían concedido al poder temporal de los reyes. El Patronato Real hizo de la Iglesia otra rama del gobierno.

### Otras instituciones y las Leyes Nuevas

Además de la Iglesia, otras instituciones de la Colonia se arraigaron en el XVI y estuvieron íntimamente ligadas a la evangelización, a dos factores de la producción —la tierra y el trabajo indígena— y a la justicia. La primera a considerar es la encomienda, que no implicó la propiedad agraria, sino sólo su posesión y el derecho a recibir tributo en especie y/o trabajo de los indios, a los cuales los españoles debían adoctrinar.

Los malos tratos que daban los encomenderos a los indígenas motivaron quejas de varios misioneros y algunas autoridades; tras ser oídas por el monarca éste tomó medidas drásticas para controlar a los primeros y proteger a sus vasallos naturales. En este renglón destacan como defensores el franciscano Toribio de Benavente (mejor conocido como Motolinía) y el dominico Bartolomé de las Casas; éste, en su calidad de Procurador Universal y Protector de las Indias (cargo obtenido antes de llegar a la Nueva España), denunció las crueldades cometidas por los españoles e

intervino de manera importante para que Carlos V expidiese una legislación benefactora de indios, las Leyes Nuevas, que asestaron un golpe mortal a las encomiendas; contenían 54 artículos de los cuales 23 eran garantes de los derechos indígenas.

Otra forma de dominio sobre los indígenas fueron los repartimientos, llevados a cabo desde mediados del siglo XVI para que los indios cumplieran con los servicios personales por el sistema de rotación y para proporcionar mano de obra barata; aunque debido a las normas que los protegían, los naturales adquirieron derecho a recibir salario por esos servicios.

El Juzgado General de Indios surgió como unidad integral del gobierno en 1592 y estuvo situado en la capital del virreinato. De acuerdo a las cédulas reales, tenía jurisdicción alterna aunque no exclusiva en primera instancia en los pleitos entre indígenas o entre éstos y los españoles.

### La dualidad del orden

Si bien la vida novohispana giró alrededor de las instituciones inspiradas en modelos españoles, en muchas partes se mantuvieron los vestigios del mundo prehispánico en cuestiones tan importantes como el orden interior de los pueblos indígenas, conocimientos de la naturaleza y recursos, así como diversas técnicas y artes.

Por otra parte, la Conquista acentuó la dispersión de los naturales, por el consecuente descenso de la población como resultado de la guerra, el hambre y la explotación y, sobre todo, por las enfermedades; entre 1550 y 1605, por ejemplo, la población disminuyó de manera impresionante por epidemias.

En la sociedad colonial, hubo una marcada diferenciación por estamento. Cada grupo étnico de indios, españoles, negros



Los malos tratos de los encomenderos a los indígenas provocaron quejas de autoridades y misioneros, que fueron escuchadas por el rey.

y castas, estaba protegido por una legislación que dificultó una movilidad social y determinó su permanencia en estamentos específicos; los novohispanos tenían jurisdicciones especiales que reglamentaban desde su forma de vestir hasta sus derechos políticos.

En el siglo XVII se distinguía una dualidad, la del orden. La organización social y política dio sitio a la "república de españoles" y la "república de los indios"; para una y otra se aplicaban las disposiciones que tanto desde la metrópoli como desde los propios territorios americanos se dictaban, esto es, el llamado derecho indiano.

Excluidos del orden de "repúblicas", mestizos, castas y negros vivieron cerca de o entre los blancos e indígenas. Legalmente no podían aspirar a puestos reconocidos como "honrosos", pero al convivir con criollos—hijos de españoles nacidos en América—y españoles se asentaron en villas, ciudades o pueblos, trabajaron para ellos y alcanzaron a veces una situación jurídica mejor que la de los indios. Aun así, se les señaló como la "plebe" y, a excepción de los hijos legítimos de mestizos y mulatos, se les dificultó una movilidad social.

### Los asuntos del gobierno

La Nueva España, al igual que otras colonias de ultramar, tuvo un sistema general de instituciones políticas compuesto por un dispositivo central-peninsular, representado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; otro dispositivo central americano, integrado por el virrey y la(s) Audiencia(s); un dispositivo provincial y distrital, con los gobernadores y corregidores o alcaldes mayores; y un dispositivo local, constituido por los cabildos y sus oficiales.

El virrey ejercía el poder por tres años y dependía del soberano prolongarlo o no en el cargo. Era quien principalmente proclamaba las leyes y tenía la facultad de expedir reglamentos, ordenanzas, licencias, bandos, mercedes, decretos, etc.

El poder reglamentario de los virreyes en la Nueva España fue muy importante, pues sus ordenanzas constituyeron la base principal de las disposiciones reales al ser ratificadas, y quizá formaron la mayor parte de la legislación colonial si se compara con la que se originó en la metrópoli. Casi toda la reglamentación sobre asuntos del trabajo, minas, ganadería, tributo de los indios, etc., fue obra de los virreyes, que por participación de la Audiencia se manifestó bajo la forma de Autos Acordados.

Las Audiencias eran tribunales superiores de justicia y tribunales administrativos que actuaban colegiadamente. A falta del virrey fueron Gobernadoras, y las veces de presidente las hacía el decano u oidor más antiguo. Los oidores tenían determinada intervención gubernamental como consejo del virrey, dictaminaban asuntos que éste debía resolver y participaban en la función reglamentaria, redactando y dando ordenanzas o dictando resoluciones en Real Acuerdo, los Autos Acordados; informaban también sobre los malos tratos a los indios, acerca de cómo se guardaban las leyes respecto a éstos y remediaban los abusos castigando a los culpables. Por otro lado, los oidores vigilaban al virrey y los fiscales velaban porque los pleitos fuesen expeditos y beneficiosos al patrimonio real.

El gobierno provincial y distrital novohispano tenía como máximas autoridades a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores. Los primeros tenían facultades jurisdiccionales; encabezaban la administración de justicia y dictaban reglamentos y resoluciones. El virrey era el gobernador del reino de la Nueva España; había un presidente-gobernador para Nueva Galicia, y

gobernadores para Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y Yucatán.

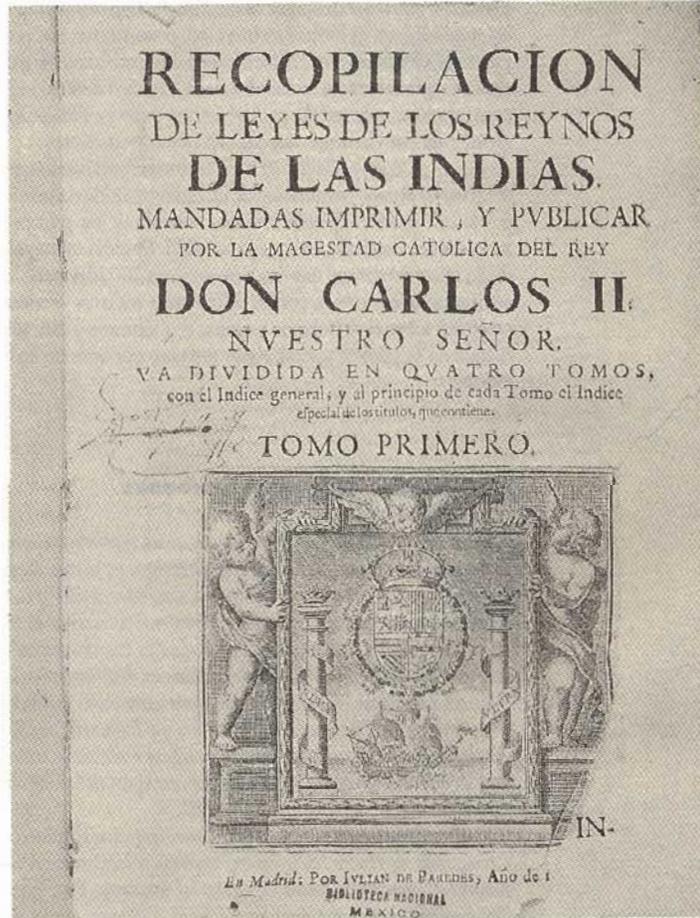
Por su parte, los corregidores y alcaldes mayores vivían en las cabeceras de su provincia observando lo referente a obras públicas, justicia local y tranquilidad, participaban además en el cobro de tributos.

Los corregidores dependían del Consejo de Indias, no del virrey; carecían de facultad legislativa y ejercían la resolutoria subordinándose al propio virrey, quien podía conocer los casos correspondientes al corregimiento e incluso revisar sus resoluciones.

Resta advertir que había alcaldes mayores de provincias y corregidores en pueblos de indios; asimismo que a partir del siglo XVII la distinción entre ambos se desvanece, pues tendrán funciones e importancia idénticas aunque diferente denominación. En el XVIII, los excesos de esos funcionarios serían causa fundamental para extinguir los cargos.

En lo que corresponde al gobierno local, la corporación que administraba y regía los concejos de ciudades, villas u otros lugares se llamaba cabildo, y hubo diferencias entre los pueblos de españoles y los de indígenas. En los cabildos españoles correspondía la justicia a los alcaldes ordinarios y el regimiento o administración a los regidores.

Recopilación de las Leyes de Indias, obra que reunió las disposiciones legales existentes.



## La Recopilación de las Leyes de Indias

Desde inicios del XVI, se habían dictado innumerables leyes casuísticas y variables para satisfacer las necesidades del gobierno, como las propias de la vida económica y social. Llegó un momento en que surgió un desorden legislativo por la complejidad y número de leyes, ya difíciles de aplicar y conocer. De esta manera hubo que rescatarlas y ordenarlas.

El interés de los Habsburgo por reunir las disposiciones legales, hechas para América, generó la publicación de una obra en España: la *Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias* (1681), compendio de carácter oficial, que contuvo el derecho vigente de aquel momento y que rescataba casi por completo su formulación original. Más de un siglo llevó su proceso de creación y correspondió a Carlos II (El Hechizado), último rey de aquella dinastía, promulgarla.

La *Recopilación de las Leyes* reunió las pragmáticas y cédulas reales, los autos acordados, las ordenanzas, así como cualquier otra fuente legal, con registros de quiénes las habían puesto en vigor y cuándo se originaron; constituyó así un cuerpo legal del conjunto de disposiciones legislativas reunidas.

## El derecho

El derecho indiano se distingue de dos maneras: en sentido amplio era el aplicable en las Indias e incluía a indígenas, negros, europeos y mezclas; en sentido estricto, fue el expedido específicamente para estar en vigor sólo en las Indias. A su lado, existía el derecho indígena, producto consuetudinario del ámbito indio y válido únicamente para este elemento, aunque con ciertas restricciones.

Desde mediados del XVI, las condiciones particulares del "Nuevo Mundo" requirieron de un estatuto jurídico distinto, por lo que nació el derecho indiano, imbuido de los preceptos jurídicos del castellano, del que ya se habló. Desde la metrópoli, se decretaría entonces que las disposiciones dictadas para los territorios americanos y por las autoridades indianas tendrían prioridad sobre el derecho de Castilla, con remisión a éste sólo cuando no se pudiese aplicar algún precepto por omisión en el indiano.

## De los Habsburgo a los Borbones

A partir de 1700, la llegada de la dinastía de los Borbones al poder de España marca el inicio de una etapa diferente en la metrópoli, como sucederá gradualmente en sus colonias. Al siglo XVII se le ha denominado como el "de la integración" y al XVIII como el "de las luces" o "de la ilustración". Los Borbones transformaron el orden instituido por los Habsburgo con base en distintos modelos políticos y económicos, tomando principalmente como patrón las reformas administrativas llevadas a cabo en Francia. También echaron mano de los conocimientos científicos y adelantos tecnológicos de la época, sin dejar de lado los conceptos de la filosofía crítica de la Ilustración europea del XVII.

En el siglo XVIII, España buscó impulsar el comercio y tener más mercados; el proyecto borbónico fundamental fue afianzar su poderío, así como estimular su economía. Para lograr sus objetivos, la Corona tomó una actitud diferente, propia del despotismo ilustrado, por el cual el absolutismo sería total y expreso.

Encabezado por la monarquía, el despotismo ilustrado trajo consigo cambios en la administración y la división territorial, así como un reformismo económico y social, amén de un filantropismo. Entre otros cambios, se reorganizó el ejército y la Hacienda, se limitó el poder de la Iglesia y el de otras corporaciones. Suscitados en las ideas de la razón, los Borbones expidieron una legislación práctica mediante la cual buscaron el apoyo de sus gobernados, mas no su intervención.

## La Secretaría del Despacho Universal de las Indias

Este organismo, erigido por Felipe V en la cédula real de 1717, redujo muchísimo las atribuciones del Consejo de Indias que perdió en consecuencia casi por completo sus facultades legislativas y administrativas. A la Secretaría se le confirió lo propio de la hacienda, guerra, comercio y navegación de las Indias; al Consejo lo concerniente al gobierno municipal, Real Patronato, la concesión de licencias para ir a las Indias y el proponer candidatos para puestos políticos.

Hubo en la Nueva España desde entonces, un predominio de la legislación ministerial, de las "reales órdenes", y asimismo una distinta vía para hacer llegar al monarca los asuntos o negocios.

## Las reformas borbónicas

A partir de los años cuarenta del XVIII, comienzan a darse algunas de estas reformas en la Nueva España. La legislación así lo sugiere; por ejemplo, en cuanto a la Iglesia, la Corona redujo el poder del Arzobispado de México y limitó las funciones de los obispos (por pragmática real, 1748), prohibió la intervención del clero en la redacción de testamentos civiles (1754), ordenó la expulsión de los jesuitas (1767), dispuso que la doctrina se enseñase en español (1772), estableció leyes desamortizadoras para enajenar bienes raíces de hospitales y otras obras benéficas (cédula real, 1798).

En otro orden de cosas, se contrarrestó el poder del virrey y el de la Real Audiencia. Algo muy importante fue la modificación del aparato burocrático desplazándose a peninsulares residentes así como a criollos, para dar cargos a profesionales inmigrantes. De estos cambios ha quedado una vasta y reveladora legislación sobre las diferentes formas y normas establecidas por los Borbones.

El proyecto borbónico se impulsó en la metrópoli y sus dominios bajo el reinado de Carlos III; deseoso de conocer lo que tenía en la Nueva España, envió al conde José de Gálvez hacia 1765. A pocos años de su llegada, éste reorganizó la educación, el ejército y el sistema aduanal; creó el estanco del tabaco y nuevos impuestos, y estableció lo más importante de las reformas borbónicas: el sistema de intendencias, cuya ordenanza fue promulgada en 1786. Esta real ordenanza, de carácter general y de observancia obligatoria, reunió una serie de disposiciones, destinadas a regular u ordenar homogénea y sistemáticamente las instituciones novohispanas. Su aplicación fue decisiva para la organización integral, y vino a ser una especie de *constitución* en la época, aunque la ejecución de sus disposiciones tropezaría con problemas.

Gracias al sistema de intendencias, se implantó precisamente una nueva organización territorial y administrativa. Las intendencias abarcaron los factores político, económico y militar

de sus jurisdicciones, y quedaron bajo la autoridad de los intendentes nombrados por el monarca, con funciones de justicia, hacienda, guerra y policía de provincia, quienes sustituyeron a los gobernadores provinciales. La división territorial tomó como base las provincias existentes para formar doce intendencias, cuyos nombres fueron los de las ciudades capitales: México (sede de la Intendencia General o Superintendencia), Puebla, Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luis, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe.

La capital de la Nueva España adquirió otra fisonomía al surgir edificios palaciegos, tránsito de carruajes, billares y cafés, así como una serie de obras públicas: instalación de alumbrado público, saneamiento de calles, reparación y ampliación del acueducto de Chapultepec, establecimiento de hospitales.

Durante los siglos XVII y XVIII, la sociedad se hizo más compleja por la mezcla racial. El proceso del mestizaje fue creciente e incluyó no sólo al elemento blanco unido al indígena, sino también a las múltiples castas cuyo origen se fue alejando cada vez más del tronco común.

### **El papel de los criollos**

El derecho colonial había estipulado las obligaciones y facultades de los novohispanos. En la práctica, sucedieron numerosos actos de corrupción y violaciones a las leyes, que contribuyeron a marcar cada vez más las diferencias materiales y culturales entre la población. Los colores de la gente, la desigualdad económica, la injusticia cometida por las autoridades y el mismo rigor de la legislación abonaron un terreno propicio para un futuro cambio, cambio que buscó acabar con la sujeción política y la dependencia económica mantenidas por España.

En las postrimerías de la Colonia, un grupo de criollos buscó y promovió nuevas formas de gobierno. A pesar de las prohibiciones de leer libros que podrían suscitar una rebelión, este grupo tuvo acceso a una literatura que le puso al tanto de la independencia de las colonias inglesas de Norteamérica, así como de la Revolución Francesa, y le ilustró con las ideas de la época.

Como en el resto de la América española, los criollos tomaron la iniciativa de cambio hallando vocero y guía en los concejos municipales, en los ayuntamientos, que resurgieron en 1808. En este mismo año, los criollos del Ayuntamiento de México solicitaron al virrey dictase disposiciones para que Nueva España se gobernara de manera autónoma y con una legislación local, mientras la metrópoli estuviese ocupada por los franceses.

En la búsqueda de autonomía se sustentó el proceso que conllevó a la independencia. Dio curso al anhelo de la soberanía nacional, para que de ella emanara una legislación propia. A aquella etapa sucederían otras durante las cuales la soberanía sería una constante en la mente, en los programas, así como en la ley de los mexicanos que nos negamos a ser sujetos o dependientes de otros individuos o naciones, ya en tiempos de lucha o de paz.

## EL SURGIMIENTO DE UNA NACIÓN

Influidas por los ideales liberales y aprovechando la situación de España en 1808, tras la invasión napoleónica y la abdicación del rey, algunas de las colonias trataron de definir su situación política, al no reconocer la autoridad de José I, hermano de Napoleón, quien ocupaba el trono en lugar de Fernando VII. En la Nueva España se designó una Junta Suprema de México, con el virrey a la cabeza, lo cual representó el primer paso para la emancipación política, sin lograr tener éxito.

Este intento por alcanzar la soberanía dejó una profunda huella. Con el tiempo, nuevas oportunidades se presentarían para manifestar el descontento. Las Cortes de Cádiz fueron la segunda fase en este camino hacia la liberación. Un cuerpo representativo, formado por 16 miembros, marchó a España a defender los intereses de la Nueva España.

En las Cortes de Cádiz se reveló la injusta política que obstaculizaba el desarrollo natural de los pueblos que habían quedado bajo el reino de la península y se expusieron cuestiones tan determinantes como la libertad de imprenta, las leyes de elecciones para ayuntamientos y diputaciones provinciales, la separación de la autoridad militar de cualquier intervención judicial, el respeto a los derechos individuales y las bases del sistema social. El documento emanado de ese ejercicio legislativo, fue la Constitución de Cádiz, de 1812, cuya vigencia sería breve. La vuelta al absolutismo, con el retorno de Fernando VII al trono español, en 1814, implicó la cancelación temporal de este esfuerzo liberal: abolió la Constitución, disolvió las Cortes e inclusive se encarceló a diputados. Cádiz significó sólo un aspecto del ansia de libertad que prevalecía en los territorios hispanoamericanos.

La Nueva España había elegido otra vía para lograr las condiciones de igualdad. El 16 de septiembre de 1810, encabezados por el cura Miguel Hidalgo, los americanos despertaron a la lucha por la independencia; fue entonces también cuando las posibilidades de una nueva nación comenzarían a surgir. A lo largo de once años de lucha se mostró el anhelo de liberación de los novohispanos. No en vano, el caudillo Hidalgo había abolido la esclavitud y posteriormente José María Morelos dictó la supresión de las castas, el pago de gabelas, y la repartición de tierras a los indios.

Después de la muerte de los primeros caudillos, el movimiento se encaminó hacia dos posiciones: la militar y la política. En agosto de 1811, en Zitácuaro, se constituyó la Junta Nacional Americana, depositaria de la autoridad y encabezada por Ignacio López Rayón, José Sixto Verduzco y José María Liceaga.

En 1813, José María Morelos y Pavón consideró necesario crear un cuerpo representativo, investido de autoridad y del que emanara la voluntad nacional. En septiembre se iniciaron los trabajos del Congreso de Chilpancingo; los representantes designados a participar en este primer esfuerzo legislativo nacional fueron letrados, eclesiásticos y abogados. Se inauguró con un discurso leído por Morelos, los *Sentimientos de la Nación*, en el que se expresaban las disposiciones de orden político, económico y social que deberían considerarse en la futura legislación nacional.

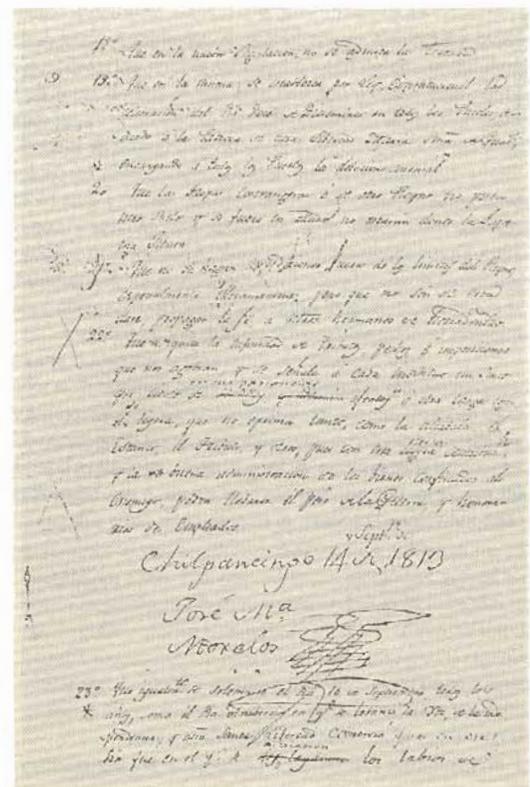
La realización de este congreso puso de manifiesto la capacidad de la nación para gobernarse a sí misma, para dictar sus

propias leyes. Entre los 23 puntos contemplados por Morelos destacaron, por su trascendencia, la declaración de la independencia; la preservación de la religión católica; el ejercicio de la soberanía; la división de los Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el otorgamiento de los empleos para los americanos; la condena a los gobiernos tiránicos; la capacidad del Congreso para hacer las leyes; el ataque a los cuerpos privilegiados; la proscripción de la esclavitud y la distinción de castas.

El 6 de noviembre de 1813, por medio del Acta de Independencia de la América Septentrional, dada en el Palacio Nacional de Chilpancingo y firmada por Andrés Quintana Roo, Ignacio Rayón, José Manuel de Herrera, Carlos María Bustamante, José Sixto Verduzco, José María Liceaga y Cornelio Ortiz de Zárate, se planteó formalmente la separación de España y la posibilidad de los novohispanos de gobernarse a sí mismos.

Un año más tarde, vio la luz el primer esbozo de constitución mexicana, la de Apatzingán, que recibió el nombre del sitio donde se sancionó el 22 de octubre de 1814. En él se estableció que la América Mexicana era libre, que la soberanía

Los *Sentimientos de la Nación* consigna las disposiciones de orden político, económico y social que deberán considerarse en la futura legislación.



residía en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional; que eran mexicanos todos los nacidos en América; que su religión única sería la católica, apostólica y romana; que el Poder se dividiría en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El legislativo estaría representado en una sola Cámara de Diputados. Los ideales consagrados en este documento consignaban ya la emancipación total de España y otorgaban a los habitantes la libertad necesaria para ilustrarse, trabajar y progresar sin restricción alguna. De acuerdo con su contenido se llevó a cabo la elección de tres miembros que debían ejercer el Poder Ejecutivo, el cual recayó en un triunvirato formado por José María Liceaga, José María Morelos y José María Cos.

A partir de 1815 el movimiento independentista entró en una fase diferente. Morelos fue hecho prisionero y fusilado; el congreso cayó en un franco desorden, provocado por la ambición de poder y los intereses particulares surgidos entre sus dirigentes, y ningún caudillo llegó a tener la importancia de sus predecesores. Hacia 1816 la lucha insurgente prácticamente había terminado. Para la autoridad virreinal se cerró una etapa de la guerra a pesar de la llegada del español Xavier Mina y las guerrillas emprendidas por Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero.

En 1820, con la restauración de la Constitución liberal de Cádiz de 1812, se restableció la monarquía constitucional, lo cual trajo consigo nuevas restricciones al rey, y redujo el poder de la Iglesia, posibilitó la colonización extranjera en territorios hispanoamericanos y liberalizó el comercio. En la Nueva España el virrey Juan Ruiz de Apodaca proclamó la Constitución y, con ello, la posibilidad de ejercer la representatividad.

La autonomía se presentó como la vía más adecuada;

separada de la metrópoli, la Nueva España preservaría los fueros y prebendas de los grupos allegados al virrey. La conspiración de La Profesa se convirtió en el centro de decisiones. Allí se reunieron jefes militares realistas, clérigos de la alta esfera y ricos comerciantes para quienes la independencia era la única alternativa para separarse de la influencia liberal.

Agustín de Iturbide, del bando realista, fue considerado como el personaje idóneo para acercarse al caudillo insurgente Vicente Guerrero y plantear la emancipación como la vía ideal para contrarrestar el constitucionalismo liberal hispano. Iturbide y Guerrero se entrevistaron y acordaron, en el Plan de Iguala, la independencia bajo la forma de un gobierno monárquico constitucional.

Resuelta la situación en la Nueva España habría que tratar lo relativo a la metrópoli. La llegada de Juan O'Donojú, capitán general y jefe político superior, favoreció el entendimiento. Con los Tratados de Córdoba se dio término a la guerra y, a la vez, se permitió la subsistencia de la monarquía, al frente de la cual estaría un miembro de la Casa Borbón, en la otrora colonia española.

### La libertad de decidir

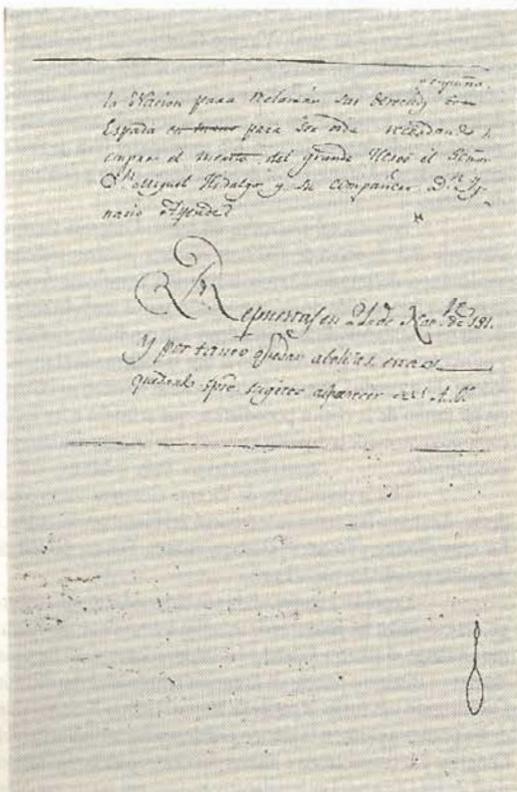
El 27 de septiembre de 1821, el ánimo de los nuevos mexicanos estaba impregnado de buenos augurios para la patria, que pasaba a formar parte de las naciones libres e independientes. Pocos vislumbraron entonces la complejidad de la empresa iniciada: la primera prueba de ello fue la negativa del rey a reconocer la independencia de la Nueva España.

No se perdieron las esperanzas en la buena voluntad española y en tanto llegaba algún miembro de la casa real para gobernar, funcionó la Regencia. Al mismo tiempo, se formaba un congreso constituyente para organizar la nueva vida del imperio.

En este primer Congreso, que inició sus labores en 1822, participaron antiguos representantes de la Nueva España, hombres que habían tenido la experiencia de Cádiz o que habían participado en las diputaciones provinciales. Su tarea fundamental consistió en reconocer en sí mismo la soberanía de la nación para poder dar paso al otro gran problema a solucionar, el de la división de poderes. Aquí se expresó por vez primera la importancia del Legislativo, pues en él recaían las funciones primordiales para dar vida a la nación: decidir su organización política y redactar sus leyes. Los Tratados de Córdoba facilitaron algunos puntos. Pero un suceso le otorgaría una mayor libertad en sus decisiones: la negativa de España a aceptar la realidad de su antigua colonia. Ello cancelaba la cláusula de los tratados relativa a depositar el gobierno en un miembro de la casa real española y facilitaba las aspiraciones de un grupo claramente definido, el cual aprovechó el momento para presionar y llevar al poder a Agustín de Iturbide.

En un principio, Iturbide gobernó con el Congreso. Sin embargo, en las sesiones legislativas se comenzaron a percibir con fuerza las posturas de los grupos antagónicos, haciéndose eco de las demandas de una monarquía constitucional, por un lado, y de la república, por el otro. Los legisladores fueron un verdadero poder que se opuso al Ejecutivo y ventiló los ideales de quienes representaban a las fuerzas más importantes del país.

Asimismo, la voz de las provincias cobraba mayor auge. El descontento se sumó a los problemas entre el Ejecutivo y el Legislativo, entre el centro y las regiones. En respuesta, Iturbide disolvió al congreso para ejercer por sí solo el gobierno nacional; para guardar las formas designó una Junta Nacional Instituyente,



a fin de elaborar una constitución de acuerdo a las inclinaciones del emperador. Paralelos a estos trabajos, comenzaron a surgir una serie de levantamientos en favor del Congreso y opuestos a las disposiciones autoritarias de Iturbide.

Frente a esta situación, el emperador argumentó que la Junta se encargaría de elaborar únicamente la convocatoria al nuevo congreso, y no la redacción de la constitución, al tiempo en que abdicó para salvar la difícil situación a la que se enfrentaba. La disolución de la Junta y el restablecimiento del Congreso fueron inmediatos. Éste, por su parte, aprovechó para desconocer la autoridad del Ejecutivo, anuló la elección del emperador, rechazó la supuesta abdicación y confirmó su destitución.

### La nueva experiencia del federalismo

Ante la falta de un gobernante ejecutivo el Congreso nombró un triunvirato, integrado por Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Pedro Celestino Negrete; declaró inexistentes el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, y en respuesta al Plan de Casa Mata llamó nuevamente a elecciones. El 8 de noviembre de 1823 comenzaron las labores legislativas. Designó a una comisión para elaborar el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana. En el

Congreso, los representantes defendían las opciones viables para la organización política de México.

El primer paso para otorgar un cuerpo legal a la nación fue el Acta Constitutiva de la Federación en la que se establecieron los lineamientos para conformar al Estado mexicano.

Así, México pasó de ser una monarquía a una república federal. Como producto del debate legislativo, en el seno del Congreso Constituyente surgió la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que se proclamó el 4 de octubre de 1824.

En las entidades creadas por la Constitución de 1824 fueron surgiendo congresos locales, en la medida en que se redactaron sus constituciones particulares, a ejemplo de la Carta Magna. Uno de los puntos que debieron atender con detenimiento fue el relativo a los municipios, además de todo lo referente a su organización interna y las características de sus autoridades. Tarea primordial fue la elección del Presidente de la República. El cargo de presidente recayó en Guadalupe Victoria y el de vicepresidente en Nicolás Bravo.

Una vez resuelto el problema de la Constitución y de la elección presidencial, el Congreso convocó nuevamente a elecciones para dar paso al Congreso Constitucional (compuesto de una cámara de senadores y otra de diputados) que tendría como tareas prioritarias la redacción de las leyes, la búsqueda del reconocimiento internacional y el no menos importante asunto de los empréstitos necesarios para rehacer a la nación tras once años de guerra. Desde un principio, este congreso reflejó las tendencias políticas de sus miembros que ahora mostraban su pertenencia a las logias masónicas. La yorkina, garante del federalismo; la escocesa que agrupaba en su seno a antiguos centralistas, a caducos irribidistas y a partidarios del antiguo orden.

Este antagonismo entre los dos grupos explica la confrontación en el seno del Congreso frente a la elección presidencial de 1828; la disputa entre el candidato de los escoceses, Manuel Gómez Pedraza y su rival, Vicente Guerrero. Al efectuarse la elección presidencial, la votación favoreció inesperadamente al candidato escocés Gómez Pedraza y demostró el poder de decisión de los estados y mostró una vez más el sentido de autonomía del que gozaron desde un principio. Sin embargo, el Plan de Perote, proclamado por Antonio López de Santa Anna, pidió la destitución de Pedraza.

Frente a tal situación, un nuevo Congreso General, instalado el 1 de enero de 1829, de mayoría yorkina, reaccionó anulando por decreto del 12 enero la votación. Justificó su decisión ante la posible traición de algunas legislaturas al verdadero sentir de sus representados; declaró presidente a su candidato, Guerrero, y provocó el primer gran conflicto al que se enfrentaría el sistema federal. El segundo Congreso Constitucional terminó su existencia en medio de la crítica periodística, que señalaba a las logias como promotoras de la división nacional, y de un gran descontento generalizado.

Tras la destitución de Vicente Guerrero como presidente, Anastasio Bustamante se encargó del Ejecutivo. Su política fue centralizante y favoreció al grupo escocés. Fue un tiempo de despunte económico para el país.

La política emprendida por el presidente, sin embargo, trajo consigo las protestas de aquellos sectores que consideraron en riesgo el sistema federal y las sublevaciones no se hicieron esperar en distintos puntos de la nación apelando al respeto a la Constitución y la vuelta al poder de Manuel Gómez Pedraza. Uno de los primeros pasos en la gestión pedracista fue la disolución del Congreso y la convocatoria a nuevas elecciones para la renovación total de las Cámaras. Las legislaturas locales, por tanto, también

# Constitución federal de los Estados-unidos mexicanos.

*En el nombre de Dios todopoderoso, autor  
y supremo legislador de la sociedad. El Congreso  
general constituyente de la nación mexicana, en  
cumplimiento de los deberes que le han impuesto  
sus comitentes, para fijar su independencia  
política, establecer y afirmar su libertad, y  
promover su prosperidad y gloria, decreta lo siguiente.*

se renovaron y procedieron a la elección del Poder Ejecutivo que recayó, como era de esperarse, en Antonio López de Santa Anna, el representante de la gran fuerza militar, y en el progresista Valentín Gómez Farías como vicepresidente.

El gobierno encontró en el Poder Legislativo el respaldo necesario para emprender medidas radicales. El primer intento formal por acabar con las prebendas de clero y milicia, se dio en 1833, durante el ejercicio presidencial de Valentín Gómez Farías, cuando se dictaron reformas encaminadas a dar un golpe frontal a las instituciones más poderosas que la estancia colonial había heredado: la Iglesia y el ejército.

Las disposiciones emitidas por el vicepresidente buscan restringir el papel de la Iglesia a su labor espiritual; atacaron los fueros y privilegios de que gozaba; intentaron desamortizar algunos de sus bienes con el fin de restarle poder económico y aprovechar sus recursos en beneficio del Estado.

En 1834 ya se habían dictado los principales decretos reformistas, pero también habían tenido lugar diversos levantamientos antifederalistas y antirreformistas; el grito de "religión y fueros" comenzó a cobrar significación y el clamor general se manifestó contrario a la política reformista de Gómez Farías. Todo esto permitiría esbozar la necesidad de un cambio en las instituciones del país, aunque, de hecho, no implicara necesariamente la idea del sistema central. La solución inmediata fue separar del poder a Gómez Farías.

El Congreso, que había estado de acuerdo con la política reformista, no estaba dispuesto a echar por tierra sus propuestas; no permitiría que el presidente acallara su política liberal, y desoyera la posición de algunas entidades. Varios estados manifestaron abierto apoyo al vicepresidente y dejaron ver la posición de sus gobernadores y de sus legislaturas.

La posición de Santa Anna comenzó a ser riesgosa, pues el Congreso continuó sus sesiones bajo el mismo tenor. Sin embargo, la actitud autoritaria del presidente no se hizo esperar: decretó el cierre aduciendo que el 31 de mayo había terminado el periodo extraordinario e inmediatamente, cuidando las formas, dejó en moción suspensiva los decretos por no tener capacidad para derogarlos. Para este momento, el Ejecutivo no se manifestó contrario al federalismo. Justificó su actuación y su proceder en nombre de la paz, como una manera de evitar la anarquía nacional.

Al término del periodo extraordinario de sesiones, Santa Anna se abstuvo de convocar —e impidió que el Consejo de Gobierno lo hiciera— a otro periodo extraordinario de sesiones, optó por repetir la fórmula de dos años atrás: convocar a elecciones para un nuevo congreso, mismo que se abriría sin que el anterior hubiese terminado su tiempo legal y en el que las figuras reformistas estuvieron ausentes.

## La opción del centralismo

La convocatoria al Congreso General de 1834 abrió nuevas expectativas para el cambio de gobierno: hacia el centralismo.

Las elecciones se efectuaron el 1 de septiembre, salvo en aquellos lugares donde había conflictos. El flamante congreso se instaló, no sin dificultades para reunir al número preciso de diputados y senadores, el 4 de enero de 1835 siendo en realidad el Sexto Congreso General, que sería elevado al carácter de constituyente por los propios representantes de mayoría centralista, lo que aseguraba la posibilidad de cambio al sistema de organización política de la nación.

La primera etapa de las sesiones se dedicó a derogar

algunas de las medidas radicales expedidas por el congreso anterior, y a destituir legalmente a Gómez Farías quien todavía era formalmente vicepresidente con licencia. Entre las reformas que se suprimieron destacaron la amnistía concedida a los involucrados en el asesinato de Vicente Guerrero; la anulación a la confiscación de los bienes de Monteoneo; las relativas a las cuestiones educativas y la de provisión de curatos.

Con el propósito de terminar con otros aspectos del gobierno liberal, y en detrimento del federalismo, se dictaron medidas tendientes a la reorganización de las milicias cívicas con el fin de disminuirlas. Como era de esperarse, los estados más radicales protestaron airadamente contra esta disposición que afectaba su soberanía.

Poco antes se había expedido una ley por la que se otorgaba a las cámaras todas las facultades extraconstitucionales para hacer en la Constitución de 1824 cuantos cambios se creyeran necesarios en bien de la nación. Con el Congreso a su favor y los estados sometidos, el presidente y los partidarios del centralismo, buscaron cuidar las formas para evitar actuar fuera de la legalidad y, sobre todo, del orden constitucional.

El resultado de los trabajos e intereses de la mayoría del Congreso desembocó en las Siete Leyes o Constitución Centralista de 1836, cuyas características principales eran: que el sistema gubernativo de la nación era el republicano representativo popular; el Poder se dividiría en cuatro: Ejecutivo, Legislativo —compuesto por dos cámaras: de diputados y de senadores—, Judicial y Conservador controlador de los otros tres. La división territorial se establecería con base en departamentos dejando a un lado la antigua división por estados; sus gobernantes serían designados por el gobierno central y las llamadas juntas departamentales serían elegidas popularmente.

El centralismo no alcanzó el consenso general. Muy pronto los intereses de los antiguos estados salieron a relucir en búsqueda del ejercicio de su soberanía. Pero no solamente los debates legislativos en torno a la organización nacional constituyeron el principal problema del país: la falta de recursos hacendarios, la rebelión de los colonos tejanos que de tiempo atrás encaraba la ambición no sólo de algunos individuos que lucraban con la venta de terrenos, sino de la posición de los Estados Unidos por agrandar su territorio a costa de México y que culminaría con la campaña militar de 1836 y la virtual independencia, los reclamos extranjeros e incluso, más tarde, la llamada "guerra de los pasteles" con Francia, habrían de complicar aún más la ya de por sí crítica situación nacional. Además, comenzaron a surgir pronunciamientos a favor del federalismo. Estos temas fueron también de vital importancia dentro de las discusiones parlamentarias.

Así se entiende que hacia 1838 se presentaran severos cuestionamientos al centralismo, se criticara abiertamente al Supremo Poder Conservador y que el segundo congreso, 1838-1840, ya no contara con una mayoría defensora de esa tendencia política.

En 1840 el senador José Manuel Gutiérrez de Estrada expresó una tercera opción para el sistema de organización nacional, a través de su famosa carta en la que planteaba la monarquía como solución al caos nacional.

No obstante, el 1 de enero de 1841 se inauguró el Tercer Congreso Conservador que continuaba planteando la reforma a la Ley Suprema, aunque sin erradicar el centralismo. Pero la política hacendaria, que imponía las nuevas cuotas, afectó los intereses de los comerciantes, quienes en respuesta se unieron en contra del presidente Anastasio Bustamante, por medio de un plan que involucró a Santa Anna. El 8 de agosto de 1841, Mariano Paredes y Arrillaga se levantó en contra del gobierno de Bustamante con

un manifiesto en que se expresaba que se convocaría a un Congreso Nacional extraordinario elegido bajo la base más amplia para reformar la Constitución. El presidente realizó infructuosos esfuerzos para someter a los sublevados y las Bases de Tacubaya truncaron la existencia de la Constitución de 1836. Por principio, se disolvió el Congreso, para dar paso al nombramiento de una Junta de Representantes integrada por miembros de los departamentos. La Junta designó como presidente provisional a Antonio López de Santa Anna, quien muy pronto buscaría la manera de controlar en forma absoluta los destinos nacionales.

Habiéndose derogado las Siete Leyes, el panorama se mostró favorable para que los federalistas retomaran la iniciativa política en el ámbito nacional y, por ende, se prepararon para tener presencia en el congreso.

El 10 de abril de 1842 se efectuaron las elecciones primarias para diputados del nuevo Congreso Constituyente, que abrió sus sesiones el 10 de junio. A él concurrieron representantes de todas las facciones, predominando los federalistas con sus distintos matices: José Fernando Ramírez, Octaviano Muñoz Ledo, Manuel Gómez Pedraza, Mariano Otero, Melchor Ocampo, José María Lafragua, Juan José Espinosa de los Monteros, entre otros. El ambiente era propicio para demandar cambios. El punto principal del debate se centró en la necesidad del federalismo o la renuncia a éste, pero se daba, de hecho, por terminado el experimento de 1836.

Una vez más se creyó que promulgar otra constitución (sería la tercera ocasión en que se intentaba hacerlo) permitiría encauzar a la nación hacia la estabilidad. Sin embargo una serie de vicisitudes hicieron fracasar a estos proyectos, ya que a fin de cuentas las discusiones se centraban en los problemas que enfrentaba el Legislativo con el Ejecutivo. El proyecto presentado por la mayoría defendió un sistema republicano, representativo y popular, en tanto que el de la minoría introdujo el término federal haciendo de este punto la gran diferencia y generando un intenso debate en el seno del congreso. El proyecto de la mayoría fue rechazado y la Asamblea determinó que la comisión presentara un nuevo proyecto que consensara las posturas surgidas entre los miembros de ésta.

Al advertir la posibilidad de reinstaurar el federalismo, el gobierno, compuesto por militares, preparó un golpe en contra de la Asamblea Legislativa con el propósito de desaparecerla. El pronunciamiento de Huejotzingo desconoció al Congreso y se propuso una junta que debía estar formada por ochenta personas notables por sus virtudes y patriotismo, para que reformase la Constitución, gobernando entre tanto la séptima de las Bases que confería al presidente las facultades extraordinarias. A pesar de estas dificultades, los diputados continuaron sesionando fuera del recinto hasta que el presidente dictó la disolución, dando paso a la Junta Nacional Legislativa que habría de legislar a nivel constitucional para toda la República.

Las Bases Orgánicas sancionadas el 12 de junio de 1843, resultado de las discusiones de la llamada Junta Nacional Legislativa, prescribían como organización política de la nación, la República representativa y popular. El Ejecutivo, por su parte, recuperaba fuerza y la República quedaba dividida en departamentos con un gobernador designado por el presidente, al tiempo que continuaba prescribiendo la supervivencia de fueros y privilegios para la Iglesia y el ejército, y la intolerancia religiosa. Se le redujeron facultades al Legislativo en relación con el Poder Ejecutivo. En cuanto a la conformación de la Cámara de Diputados y sus atribuciones, los requisitos no presentaban mayor novedad. Sin embargo, en cuanto a la de senadores tendía a eliminar el carácter popular constituyéndose en un coto aristocratizante; la mejor

prueba de ello fue la forma cómo se integraría: dos tercios de la cámara serían elegidos por las asambleas departamentales, sólo que los propuestos tendrían que formar parte de las siguientes clases: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes quienes además de poseer un sueldo o renta mensual en esa ocasión se les exigía poseer un bien raíz cuyo valor fuera superior a los 40 mil pesos, reduciendo las posibilidades de participación de los sectores no propietarios de la sociedad. El tercio restante sería designado por el presidente de la República en combinación con la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia y quedaba reservado para los ciudadanos distinguidos en las carreras civil, militar o eclesiástica, es decir las cúpulas de cada una de estas corporaciones.

Tras haberse proclamado las Bases Orgánicas, se expidió la convocatoria para la elección de diputados al nuevo Congreso. Reunido el número de representantes se procedería a la elección del presidente de la República.

El 1 de enero de 1844 Valentín Canalizo, presidente interino, inauguró las sesiones del Legislativo. Los primeros trabajos se encaminaron a la elección presidencial y recayó en Santa Anna. Pese a tener un congreso *ad hoc*, su actitud autoritaria chocó con los miembros del Legislativo y con el paso del tiempo inclusive se presentó en la asamblea una proposición para despojar a Santa Anna del poder casi absoluto que ejercía.

Sin embargo, Santa Anna se resistió a perder las prerrogativas que le otorgaba la séptima de las Bases y se esforzó en conseguir recursos del erario para emprender la campaña de Texas. La animadversión en torno a Santa Anna se agudizó y en el Congreso la postura imperante fue contraria a las actitudes del mandatario empeñado en solicitar excesivos créditos para armar y vestir al ejército.

Como resultado de ese conflicto entre los dos poderes, el gobierno consideró indispensable la disolución de ambas cámaras y se manifestó por la solución militar al conflicto texano. Esta medida acarrearía diversos levantamientos en contra de la actitud gubernamental, permitiendo la supervivencia del Congreso, la prosecución de sus labores y, por consiguiente, el desconocimiento de Santa Anna como presidente. La revolución habida en diciembre llevó al poder al general José Joaquín de Herrera, con lo cual para 1845 el único gran poder lo constituyó el Legislativo, preocupado por el orden constitucional por encima de todo.

Un hecho determinante dentro del desarrollo subsecuente de las acciones fue la anexión de Texas a los Estados Unidos, mediante su aprobación en el Congreso norteamericano: con ello el gobierno mexicano tomaría cartas definitivas en ese espinoso asunto.

En el ambiente político surgieron dos posturas: una que apoyaba la guerra y otra, encabezada por el general José Joaquín de Herrera, que pugnaba por un arreglo pacífico que incluía el reconocimiento de la independencia texana con la condición de que no se uniera como un estado más a la Unión Americana. En el congreso se ventilaron ambas posiciones sin predominar ninguna.

La incertidumbre fue aprovechada por los bandos opositores para tratar de imponer su decisión. En ese contexto, el grupo encabezado por Mariano Paredes Arrillaga llegó al poder mediante un nuevo levantamiento y el apoyo de las expectativas monarquistas. El 27 de enero de 1846 se publicó la convocatoria al Congreso Extraordinario.

La situación del país se agravó con la actitud hostil del gobierno de Washington y no obstante los graves problemas que representaba el peligro de guerra con el vecino norteno, el 6 de junio se llevó a cabo la reunión de los representantes y el presidente interino, Paredes, se presentó haciendo una protesta favorable al

sistema republicano y canceló las expectativas de los monarquistas. El Congreso procedió a la elección de presidente, y el cargo recayó en el propio general Paredes y la vicepresidencia en el también general Nicolás Bravo; en agosto refrendó el republicanismismo al restablecer el Acta Constitutiva de la Federación de 1824.

## Vuelta al federalismo

Al enfrentar la guerra contra los Estados Unidos, la facción liberal cobró fuerza y demandó, como consecuencia, la reposición de la Constitución de 1824 reformada. El congreso abrió sus sesiones el 6 de diciembre.

Pronto la Asamblea Legislativa, configurada equilibradamente con diputados del ala moderada y radical, llevó a cabo la elección de presidente de la República resultando electo el candidato de los puros: Antonio López de Santa Anna, con Valentín Gómez Farías para la vicepresidencia; designó la comisión de Constitución, integrada por Juan José Espinosa de los Monteros, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta; reconoció la carga que sobre sí se depositaba, pues surgían a su alrededor severos problemas.

Sin embargo, el desánimo no contagió a los representantes quienes trabajaron con ahínco. Por principio de cuentas declararon vigente la Constitución de 1824. En las discusiones destacó Mariano Otero quien hizo la presentación de su voto particular que puede ser considerado como el punto central de este congreso. Treinta artículos configuraban la llamada Acta de Reformas que, de hecho, era la obra de Otero, aunque discutida y modificada en pequeneces. Allí se estableció, entre otras cosas, el recurso de amparo que significó un gran adelanto de México en materia constitucional.

Cabe hacer notar que la dolorosa experiencia de la guerra y sus consecuencias fortaleció el incipiente sentimiento de nacionalidad, reconoció las dimensiones del territorio nacional y promovió la unidad nacional.

Una vez finalizada la guerra, el Congreso declaró presidente electo a José Joaquín de Herrera. Su gobierno tuvo que enfrentar los efectos de la guerra, y tratar de reconstruir la devastada imagen nacional.

La rivalidad entre los poderes Legislativo y Ejecutivo se había incrementado a consecuencia del gran control que el Congreso llegó a desplegar dentro de la vida nacional. De hecho limitaba cualquier iniciativa presidencial que fuera en contra de lo que en él se considerara prioritario, siendo el Legislativo, en gran medida, el principal órgano rector en México.

Los presidentes Herrera y Arista intentaron en vano conseguir que el congreso les concediera poderes extraordinarios para enfrentar la difícil crisis por la que pasaba la nación.

## Un gobierno sin Poder Legislativo

El 20 de abril de 1853, la Cámara de Diputados otorgó a Antonio López de Santa Anna el poder para gobernar a México. En su gabinete destacó sin duda, la presencia de Lucas Alamán quien nunca ocultaría su franca inclinación hacia los intereses conservadores. Santa Anna promulgaría entonces las Bases para la Administración de la República, que servirían de código legal en tanto se promulgara una nueva constitución. De hecho, ellas estaban

previstas para otro fin: permitir al Ejecutivo gobernar sin cortapisa, sin tener que dar cuentas a ningún otro poder, salvo a un remedo de Legislativo, el Consejo de Gobierno, designado por el propio Santa Anna, y que, en ningún momento, presentó oposición a las políticas del presidente.

Para evitar el enfrentamiento con el Congreso, el presidente establecía en uno de los puntos de las Bases que las legislaturas locales y federal entrarían en receso mientras él gobernaba con amplias facultades en bien de la patria. Además de la casi absoluta libertad política de la que gozaba, Santa Anna contaba con el apoyo de militares, del clero y del Partido Conservador.

De acuerdo con los intereses reaccionarios y del propio presidente, se fortaleció el gobierno centralista y se dieron diversas medidas tendientes a limitar la influencia liberal dentro de la vida nacional: expulsó del país a hombres como Mariano Arista y Benito Juárez por considerarlos amenazantes del sistema; restringió la libertad de imprenta mediante la llamada Ley Lares, limitó el libre tránsito por el territorio mexicano, obligando a nacionales y extranjeros a portar pasaporte en sus travesías por el país, restableció la Compañía de Jesús y autorizó el funcionamiento de los conventos.

Poco a poco las medidas dictatoriales de Santa Anna, en su afán por conseguir emolumentos para la vida cortesana que lo distinguía, lo condujeron a fijar impuestos para gravar aspectos francamente ridículos.

Durante el último gobierno santannista se presentó también el conflicto del territorio en disputa de La Mesilla, el cual fue vendido a los Estados Unidos en 10 millones de pesos que fueron utilizados en beneficio de Santa Anna y el boato que le rodeaba.

Diversos levantamientos en todo el país se generalizaban en contra de los conservadores y en defensa de los principios liberales. Fue en esta coyuntura de excesos y despilfarros que se hizo el pronunciamiento del Plan de Ayutla del 1 de marzo de 1854 y que fue reformado diez días después en Acapulco por Juan Álvarez. Álvarez e Ignacio Comonfort quedaron al frente de la revuelta cuyos planteamientos estipulaban el desconocer a Santa Anna, y elegir un presidente interino que convocara a un Congreso extraordinario, que tendría como tarea prioritaria constituir a la nación en república representativa y popular.

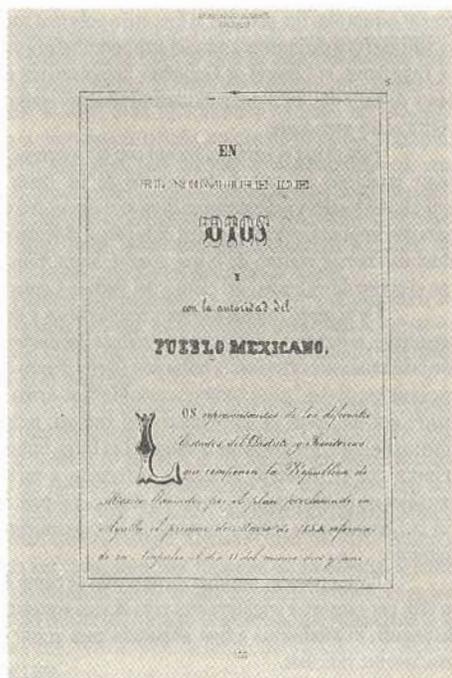
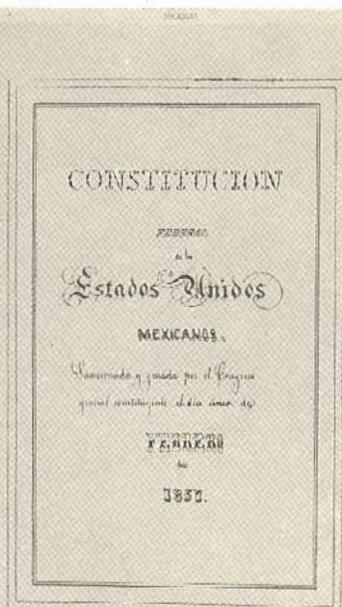
La Revolución de Ayutla se encontraba muy extendida y los esfuerzos de Santa Anna resultaron infructuosos, por lo que decidió salir del país en agosto de 1855.

## La Constitución de 1857

Los hombres que participaron en el gobierno emanado de la revolución de Ayutla pertenecían a una nueva generación que buscaba cortar de tajo con cualquier indicio del viejo régimen colonial. Anhelaban implantar instituciones modernas, representadas en un sistema republicano y democrático en donde la libertad y el derecho a la propiedad, al trabajo y a la empresa fueran las vías que llevaran al progreso.

Luego del triunfo de la revolución de Ayutla, Juan Álvarez fue designado presidente interino y ocupó este puesto del 4 de octubre al 11 de diciembre de 1855. Su gestión, aunque muy breve, fue importantísima para el desarrollo ulterior de los acontecimientos, ya que inició de hecho la reforma liberal.

Durante su gestión se presentó la convocatoria para un nuevo Congreso Constituyente el cual debería iniciar sus actividades en febrero de 1856. También se dio a conocer la famosa Ley



La Constitución de 1857.

Juárez o Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación del Distrito Federal y Territorios, la cual suprimió todos los tribunales especiales, menos los eclesiásticos y militares, que cesarían en adelante de conocer de los delitos civiles.

La postura radical del gobierno de Álvarez no agradó a todos aquellos que vieron en las reformas una amenaza a sus intereses. La presión al gobierno se desató y las circunstancias obligaron al presidente a renunciar. Fue sustituido por Ignacio Comonfort quien de inmediato trató en vano de matizar el empuje liberal.

Mientras el Congreso deliberaba sobre los artículos que debía tener la Constitución, Comonfort gobernó bajo las bases del Estatuto Orgánico Provisional de tono moderado en sus principios. No obstante, el ímpetu reformista siguió su marcha. El 26 de abril de 1856 se promulgó un decreto que suprimió la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos y más adelante se acabó con la obligatoriedad del pago del diezmo.

El 28 de diciembre de 1855, se dio la Ley Lafragua que concedía de nueva cuenta la libertad de imprenta, suprimida por la Ley Lares que emitió el gobierno santannista. El 25 de junio de 1856 se conoció la Ley Lerdo o Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas. Ambas serían discutidas dentro del Congreso y ratificadas y aprobadas en todas sus partes para incorporarse al texto constitucional del 57.

El Congreso inició sus sesiones el 18 de febrero de 1856. En la tribuna parlamentaria dominó el grupo de liberales radicales partidarios de elaborar otro texto que permitiera romper definitivamente con el orden heredado de la Colonia.

Las sesiones del Congreso se llevaron a cabo desde el 14 de febrero de 1856. Las diversas comisiones trabajaron intensamente y se presentaron acaloradas discusiones partidistas, dado que estaban constituidas por miembros moderados y radicales que se empeñaban en mantener sus puntos de vista y trazarlos de consignar en la futura constitución.

Los legisladores extremistas como Isidoro Olvera, José María Castillo Velasco y Ponciano Arriaga pronunciaran sus famosos votos particulares en los que exponían sus proyectos de ley que encerraban planteamientos de índole social. Olvera se manifestó partidario de la existencia del Senado, de la libertad de cultos y propuso una nueva distribución territorial al señalar que la tierra debería pertenecer a todos los hombres. Por su parte, el voto de Castillo Velasco también se refería a la propiedad territorial, con mención de su injusta distribución, y se mostraba partidario del aumento de propietarios y de otorgar soberanía a los municipios. Pero sin duda, el voto de Ponciano Arriaga fue el más radical en sus propuestas. Ante la situación real del campesino, en especial del indígena, pugnaba por la justa repartición de la propiedad territorial. Destaca en su postura un análisis de cómo el campesino se encontraba en condiciones de franca miseria y explotación y hace reflexiones en torno a una situación que desafortunadamente se iría haciendo más crítica con los años.

Sin embargo, estos votos y otras propuestas también novedosas no fueron incorporados a la Carta Magna del 57, por considerarse, en ese momento, demasiado radicales.

El 16 de junio de 1857 se presentó en la Cámara el proyecto de Constitución elaborado por Ponciano Arriaga, León Guzmán, Mariano Yáñez, José María Cortes, José María de Castillo Velasco, José María Mota y Pedro Escudero y Echánove. Tras su discusión, la Constitución de 1857 quedó integrada por 8 títulos y 120 artículos que garantizaban los derechos del hombre; la soberanía nacional; dividía los poderes de la nación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, donde se depositaba el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión que sería constituido por una sola cámara, la de diputados; el Poder Judicial se integraría por tres departamentos: la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de circuito y de distrito. Con respecto a los estados exige que adopten en su interior el régimen republicano, representativo y popular, con una serie de restricciones que limiten la soberanía estatal e impidan la disolución de la federación; se suprimen las alcabalas y las aduanas interiores, medidas éstas conducentes al fortalecimiento de la unión nacional. Esta Constitución fijaría la posibilidad de reformas posteriores en beneficio del bien común y como medida de adecuación a la realidad imperante. La Constitución de 1857 se convirtió en la máxima ley que regiría sobre los destinos del país; ninguna otra ley podría estar por encima de ella.

### El Legislativo, la Guerra de Reforma y la intervención francesa (1858-1867)

Una vez que el Congreso Constituyente había cumplido con su tarea de elaborar una nueva constitución, se hizo la convocatoria para realizar elecciones tanto de los poderes generales como de los estados; tocó entonces a las legislaturas estatales el arreglo de las constituciones particulares de cada estado, de acuerdo con la constitución general. Se reunió así el primer Congreso Constitucional que trabajaría ya bajo los principios de la carta magna del 57.

En 1857, la situación llegó a ser delicada, tanto que este primer Congreso Constitucional, que había elegido a Comonfort presidente de la República y a Benito Juárez presidente de la Suprema Corte de Justicia, confirió al Ejecutivo facultades extraordinarias para gobernar. El tenor de los hechos impidió incluso que se respetaran los artículos constitucionales relativos a las garantías individuales en tanto continuara la inestabilidad, la cual más que disminuir aumentó en una de las guerras más cruentas del país. La Constitución de 1857 abrió el camino para romper con

algunos de los resabios del orden colonial, pero la Guerra de Reforma fue el trámite necesario para imponer el concepto de modernidad de los liberales.

La amenaza de golpe de Estado en el país y la debilidad del presidente para actuar firme y decididamente, precipitó el estallamiento franco de la lucha. En diciembre de 1857, Félix Zuloaga proclamó el Plan de Tacubaya en el que se estipulaba que cesaba de regir la Constitución y que Comonfort seguiría al frente del Ejecutivo, gobernando con amplias facultades; convocaba a un congreso extraordinario que redactaría una nueva constitución de acuerdo con la voluntad nacional, cesando entre tanto a todas aquellas autoridades que no secundasen este plan.

Presionado por las circunstancias, Comonfort decidió unirse a los sublevados. Parte de su equipo de colaboradores renunció a sus puestos mientras que Benito Juárez, presidente de la Suprema Corte, Isidoro Olvera, presidente del Congreso y algunos diputados fueron conducidos a prisión. Los estados de la República se dividieron en aquellos que apoyaban al Plan de Tacubaya y los que defendían el orden constitucional.

Los conservadores, por su parte, presionaron a Comonfort para que derogara las reformas liberales, a lo cual él se negó. Luego, trató de buscar una reconciliación con el ala liberal; excarceló a Juárez y llevó a cabo enfrentamientos armados contra los conservadores, en los cuales saldría mal librado. Ante lo inútil de su resistencia decidió no continuar en la lucha y abandonó el país dejándolo inmerso en una guerra civil.

En consecuencia se dan dos gobiernos paralelos. Uno encabezado por Benito Juárez que en su calidad de presidente de la Suprema Corte debía ocupar el Ejecutivo en caso de que el presidente se ausentara; y el otro presidido por Félix Zuloaga, a quien una junta de representantes había electo presidente. El primero defendería el orden constitucional, mientras el segundo se encaminaría a su destrucción. Juárez estableció su gobierno, en un primer momento, en Guanajuato, mientras Zuloaga en la capital gobernaba con las llamadas Cinco Leyes, que de hecho derogaban algunas de las reformas liberales como la Ley Lerdo, la Ley Iglesias y la Ley Juárez entre otras. Las diversas entidades del país tomarían una posición y defenderían a uno de estos dos gobiernos.

El ejército y el gobierno liberal irían sufriendo severas derrotas que lo llevaron a convertir su mandato en itinerante. Con todo y las penalidades a que se vieron sujetos continuaron dictando una serie de disposiciones legislativas que simbolizaron una postura aún más radical que la manejada en el congreso constituyente de 1857. La legislación dictada en Veracruz contempló diversos aspectos de la vida nacional y de sus habitantes.

Las leyes decretadas en ese estado, conocidas como Leyes de Reforma, establecieron al fin la separación de la Iglesia y del Estado. El 12 de julio de 1859 se promulgó la Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos; el 23, la Ley del matrimonio civil; el 28 la Ley orgánica del Registro Civil y la Ley sobre el estado civil de las personas; el 31, el decreto que declaraba que cesaba toda intervención del clero en cementerios y camposantos. El 11 de agosto se reglamentaron los días festivos y se prohibió la asistencia oficial a las funciones de la Iglesia. Un año más tarde, el 4 de diciembre de 1860, se expidió la Ley sobre libertad de cultos. Este conjunto de leyes fueron el inicio de una nueva era en la política, la economía y la cultura.

Pero mientras ello se hacía realidad, la guerra civil y los enfrentamientos constantes agotaron poco a poco a los habitantes del país, cansados de esta lucha fratricida, que en las últimas batallas había dado los triunfos a los liberales. Un hecho daría un giro radical a los acontecimientos: en 1859, el gobierno de Washington reconoció al de Juárez, y con ello, el jefe conservador

Miguel Miramón promovió una conciliación entre ambos bandos.

Después de tres años de guerra civil, las fuerzas liberales encabezadas por el general Manuel González Ortega, enfrentaron la que sería la última batalla contra las fuerzas conservadoras dirigidas por Miramón en diciembre de 1860. Los liberales vencieron en la batalla de Calpulalpan en el valle de México, y finalmente el 1 de enero de 1861, Juárez hizo su entrada triunfal a la capital de la República.

Poco tiempo antes de que esto sucediera, pero convencido ya de la victoria de las fuerzas constitucionalistas sobre las reaccionarias, Juárez expidió el 6 de noviembre de 1860, una convocatoria para las elecciones de diputados al Congreso de la Unión y para Presidente constitucional de la República en un plazo de dos meses. El presidente había venido gobernando con facultades extraordinarias, por lo cual le era apremiante restablecer la legalidad del gobierno a través del Congreso. Para este momento, el poder legislativo había inclinado el peso de la balanza a su favor constituyéndose sin duda en la fuerza política más importante del momento, por encima incluso del Ejecutivo. Éste, por su parte, necesitaba triunfar en las elecciones para poder gobernar dentro del orden constitucional.

Tras una votación muy cerrada, el gobierno juarista apenas pudo triunfar con unos votos de diferencia. El Congreso declaró presidente constitucional a Benito Juárez y a González Ortega presidente de la Suprema Corte de Justicia, cargo que llevaba implícito ser el sustituto legal del presidente.

Las sesiones en la cámara transcurrieron en medio de una gran tensión política, la cual obligó al presidente a suspender algunas de las garantías individuales consignadas en la Constitución. Una vez que se restableció el orden constitucional a nivel nacional, se buscó la manera de sostener las leyes dictadas en Veracruz y se expidieron algunas nuevas, como el decreto por el que quedaron secularizados los hospitales y los establecimientos de beneficencia, emitido en diciembre de 1861.

Estos nuevos ataques a los intereses conservadores provocaron levantamientos por parte del ejército reaccionario. A pesar de haber sido derrotado por los liberales, Zuloaga hizo un nuevo pronunciamiento declarándose presidente de la República. La inquietud política se volvió a desatar y produjo fuertes enfrentamientos partidistas, incluso contra el presidente Juárez, que se esforzaba por mantenerse dentro del orden constitucional.

Sin embargo, los asesinatos de Melchor Ocampo y de Santos Degollado, en 1861 llevados a cabo por la reacción, hicieron que la situación política, económica y social se tornara crítica. El gobierno juarista decidió suspender pagos, buscar la forma de allegarse recursos por cualquier medio y mantener la suspensión de garantías. Estas medidas resultarían insuficientes para frenar los problemas con el ala reaccionaria y lograr la pacificación del país.

Con el fin de conseguir más recursos para frenar la guerra y arreglar la Hacienda Pública, el Ejecutivo tuvo que tomar medidas drásticas. La presentación ante el Congreso de una iniciativa de ley para suspender los pagos de deudas y obligaciones extranjeras durante dos años, fue el corolario a la angustiosa situación. Discutida en el seno de la Asamblea Legislativa, la iniciativa fue aprobada y se publicó en julio de 1861. La respuesta de las potencias afectadas fue inmediata y aunque la disposición se derogó en noviembre de ese mismo año, fue demasiado tarde pues la actitud asumida por los gobiernos extranjeros presagiaba el inicio de la intervención.

A raíz de la suspensión de pagos España, Francia e Inglaterra encontraron el pretexto idóneo para intervenir en los asuntos mexicanos. El 31 de octubre de 1861, en Londres, las tres naciones suscribieron un convenio, por el cual adoptaron las

medidas necesarias para enviar a las costas de México fuerzas combinadas de mar y tierra. La intervención tenía el objetivo de cobrar deudas acumuladas desde tiempo atrás y si bien las demandas no resultaban extrañas, su cumplimiento era difícil en las circunstancias de la República. Sin embargo, el gobierno juarista se vio obligado a dar una respuesta. Reconoció la situación ruinosas del erario y, al mismo tiempo, advirtió los esfuerzos que mantendría para enfrentar dignamente los reclamos.

A pesar de la buena voluntad mostrada, algunas tropas españolas arribaron, en diciembre, al puerto de Veracruz, y para enero de 1862 ejércitos de las tres potencias europeas desembarcaron en nuestro territorio. Al menos una de ellas arribó con planes imperialistas promovidos por mexicanos, quienes ante el virtual fracaso del partido reaccionario, volcaron los ojos hacia Europa en un afán último por conservar sus privilegios e imponer un gobierno netamente conservador. Para 1860-1861, una comisión encabezada por José María Gutiérrez Estrada, José Manuel Hidalgo y Esnaurrizar y Juan N. Almonte persuadiría al gobierno de Napoleón III de apoyar una nueva intervención en México que llevara a implantar una monarquía. Una vez que se contó con su apoyo se decidió que el candidato ideal era Maximiliano de Habsburgo quien, después de renunciar a sus derechos al trono de Austria, aceptó el ofrecimiento que se le hacía.

Ante tal panorama, el presidente se vio en la necesidad de llamar a los mexicanos a unirse en contra de los invasores, pero el congreso, que se distinguió por una actitud antijuarista, frenó muchas de las iniciativas presidenciales. Tan fuerte era la oposición en la Cámara que 51 diputados suscribieron una petición formal para destituir a Juárez por incapaz; sin embargo, 52 diputados votaron a su favor, salvando su estancia en el poder por un solo voto.

El presidente se esforzó por llevar a cabo un arreglo de corte diplomático luego del ultimátum de la alianza tripartita. El ministro de Relaciones Exteriores, Manuel Doblado, inició un intercambio de notas con los gobiernos demandantes. Ante lo apremiante de la situación, el Congreso debió facultar al gobierno para tomar todas las providencias convenientes con el fin de salvar la independencia, defender la integridad del territorio así como la forma de gobierno prescrita en la Constitución y las Leyes de Reforma.

El gobierno mexicano logró llegar a un acuerdo con el representante español y suscribir el texto conocido como *Los Preliminares de La Soledad*. Dicho documento fue avalado por los británicos pero no así por los franceses, quienes, con este hecho, demostraron sus intereses intervencionistas.

El 9 de abril de 1862, las potencias suspendieron las negociaciones de la Convención de Londres, por lo que las tropas españolas e inglesas se retiraron del país. Mientras tanto, Almonte, que al amparo de las fuerzas francesas, había llegado a México, tomó el mando del gobierno que defendía la intervención y organizó un gabinete con miembros del partido conservador, al tiempo que el ejército invasor emprendía la marcha hacia el altiplano con el fin de apoderarse de la capital e impresionar a los mexicanos con las fuerzas que mandaba. Si bien es cierto que la primera sorpresa se la llevarían ellos al ser derrotados por el ejército mexicano encabezado por Ignacio Zaragoza en la célebre batalla de Puebla del 5 de mayo de 1862, la llegada de refuerzos y de un nuevo dirigente francés para la lucha, el general Forey, daría a la larga la posibilidad al ejército invasor de llegar hasta la capital en 1863.

El 31 de mayo, ante la inminencia de la llegada de las tropas francesas, Juárez y su gabinete abandonaron la capital. Ese mismo día el Congreso le dio al presidente un nuevo voto de confianza, cerró sus sesiones y se disolvió. Sin embargo, varios

diputados, entre ellos el presidente en turno de la Cámara, Sebastián Lerdo de Tejada, decidieron acompañar al presidente en su peregrinación hacia el norte. En primera instancia, Juárez, su gabinete y la diputación permanente, se dirigieron a San Luis Potosí donde se establecieron los poderes de la nación; después, el gobierno de la República itinerante iniciaría su largo andar por diversas partes del país, manteniéndose a pesar de mil vicisitudes como el máximo órgano de representación mexicano durante todo el tiempo que duraría la intervención francesa y el imperio de Maximiliano.

Las facultades extraordinarias concedidas a Juárez por el Congreso, al inicio de la contienda, le permitieron mantenerse en el ejecutivo incluso después de haber terminado su periodo legal, en noviembre de 1865. Decidió prolongar su mandato más allá de esta fecha aduciendo las graves circunstancias por las que atravesaba la nación y con el fin de evitar el desmembramiento del grupo liberal en un momento tan crítico.

Las primeras disposiciones del general Forey al entrar a la ciudad se encaminaron a tratar de dar a la invasión que se estaba llevando a cabo un tinte de legalidad. Propuso la formación de una Junta Superior de Gobierno que a su vez elegiría a tres personas que ejercerían el poder ejecutivo. Esta Junta, apoyada por doscientos quince individuos formarían la Asamblea de Notables que de inmediato signó un documento encaminado a dar forma al gobierno intervencionista. En él se disponía que la nación adoptaba una monarquía moderada y hereditaria con un príncipe extranjero, el cual tendría el título de Emperador de México. Este título según se estipulaba, sería ofrecido al archiduque de Austria Fernando Maximiliano. Posteriormente se declaró que un Poder Ejecutivo provisional llevaría el nombre de Regencia.

A pesar de las críticas a su presencia invasora, desde sus primeras disposiciones Maximiliano dio muestra clara de su posición liberal con respecto a ciertos asuntos como la clausura de la Universidad, por considerarla reaccionaria. Durante el Imperio, por ejemplo, no se habló nunca de arrebatarse a los nuevos dueños los bienes nacionalizados del clero. Más aún, una de las primeras disposiciones del emperador fue conceder la total libertad de prensa para que todos fueran libres de emitir opiniones. Posteriormente el gobierno imperial dispuso que los curas debían aplicar los sacramentos sin exigir remuneración; las rentas que se percibían por la nacionalización de los bienes eclesiásticos serían entregadas al gobierno; el emperador y sus herederos gozarían, con relación a la Iglesia, de los mismos derechos que gozaban los reyes de España en sus colonias, habría un control civil sobre los matrimonios, nacimientos y defunciones, así como sobre los cementerios y, en fin, una serie de medidas encaminadas a sostener algunas de las leyes reformistas que se habían dado ya en nuestro país con el gobierno liberal. El tenor de las disposiciones emitidas por el gobierno imperial no gustó a los conservadores y mucho menos a la Iglesia que de inmediato presionó al emperador para que eliminara todas las leyes reformistas.

Maximiliano encontró en los conservadores gran renuencia a su política liberal y en los liberales una oposición férrea por representar a los invasores y, por ende, el ataque a la soberanía y a las instituciones. Y si bien el ejército francés había logrado que la Regencia gobernara en varios estados, nunca logró tener control absoluto sobre todo el país. Cuando el ejército desocupaba alguna ciudad, grupos liberales la recuperaban de inmediato para su causa. Para su desgracia, al término de la guerra civil en Estados Unidos, en 1866, Maximiliano supo que Napoleón había decidido retirarle su apoyo militar por así convenir a sus intereses amén de que en su propio país se ponía en tela de juicio la intervención, no sólo por el hecho mismo, sino por el costo tan oneroso que representaba para Francia.

Hacia 1867 Juárez había recuperado para la causa liberal varias de las plazas ocupadas por los imperialistas, llegando incluso hasta San Luis Potosí donde esperó para recuperar el centro del país. Si la república itinerante había perdido hombres durante la lucha, en este momento destacaban en sus filas políticos de la talla del coronel Porfirio Díaz cuya labor durante la guerra contra Francia sería fundamental, sobre todo, en el sitio y toma de la ciudad de Puebla, que lo convirtió en el famoso "héroe del 2 de abril."

Gradualmente los jefes militares ganaron terreno y, al capitular Querétaro, Maximiliano fue aprehendido y, luego de un juicio sumario, fue encontrado culpable de traición y sentenciado a morir fusilado. Con su muerte se puso fin a una de las etapas más penosas de nuestra historia, pero también a una de las más gloriosas. Significó el triunfo de la República, el reforzamiento de la unión y el sentimiento nacional así como la capacidad de los mexicanos para salvaguardar su integridad

### La legalidad restaurada

El 15 de julio de 1867, el presidente Benito Juárez hizo su entrada triunfal a la ciudad de México. Por principio, esperaban la convocatoria a elecciones para designar al Ejecutivo, a los diputados y a los miembros de la Suprema Corte, la cual aparecería a mediados del mes de agosto y traería sorpresas: otorgó a los miembros del clero derecho a votar, aduciendo que también eran ciudadanos; les permitió, al igual que a los empleados federales, ocupar un asiento en el Congreso y eliminaba el requisito de residencia para los diputados. Además, se contemplaban en ella los puntos virtuales de cambios a la constitución que incluían que el poder legislativo de la federación estuviese depositado en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo; que el presidente de la República tuviese facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder legislativo para que no se pudiesen reproducir, sino por dos tercios de votos de la cámara o cámaras en que se depositase el Poder Legislativo; que las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo, o los informes que el segundo tuviese que dar al primero, no fuesen verbales sino por escrito, fijándose si serían directamente del presidente de la República o de los secretarios del despacho; que la diputación o fracción del congreso que quedase funcionando en sus recesos, tuviese restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; que se determinase el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el presidente de la República y el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

A pesar de toda la oposición, las elecciones se llevaron a cabo y Juárez volvió a obtener el voto popular. Así, el presidente pronunció el discurso de apertura en el Congreso y pudo constatar que, pese al triunfo electoral, las reformas propuestas en la convocatoria no gozaban de la aprobación general de los diputados. Prueba de ello es la postergación para la restauración del Senado hasta el año de 1874 bajo la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada.

Si bien Juárez fue aceptado en el ámbito nacional, su relación con el Congreso no fue del todo halagüeña. La situación entre los dos poderes se hizo cada día más tirante y se prolongó durante mucho tiempo. Los congresistas, celosos de la Constitución, se opusieron a cualquier medida que pudiera tener una interpretación diferente a lo establecido en la ley; por su parte el presidente se acogió a la "voluntad libremente manifestada de la mayoría del pueblo...", es decir, a la soberanía nacional para justificar su proceder.

El panorama político al finalizar el periodo constitucional de gobierno, parecía dividir a los miembros de la administración juarista en diversos grupos que cobijaban esperanzas en aquellos personajes que habían tenido también un desempeño sobresaliente en la lucha contra Maximiliano. Así, en 1871 se llevó a cabo una cerrada campaña electoral entre Porfirio Díaz, Sebastián Lerdo de Tejada y el propio Juárez. Los partidarios de Porfirio Díaz desde el Congreso contrariaban las disposiciones presidenciales, apoyados en diversas ocasiones por los simpatizantes de Sebastián Lerdo de Tejada. Esta actitud asumida en el seno del legislativo constituyó el presagio de las aspiraciones grupales por llegar a ocupar la silla presidencial. A fin de cuentas, Benito Juárez llevaba largos años en el poder y una nueva elección abría el camino a los otros que se sentían desplazados, viejos políticos o militares victoriosos; los lerdistas y los porfiristas hicieron un bloque común en contra de los juaristas, el Congreso fue el sitio donde se comenzaron a perfilar las rivalidades políticas, las aspiraciones presidenciales.

La situación era compleja para la siguiente elección; no obstante, los comicios favorecieron al propio Juárez. La muerte de éste, apenas unos meses después de su elección, facilitó el ascenso a Sebastián Lerdo de Tejada y frustró los deseos de Porfirio Díaz, quien no pudo resistir su enojo manifestándolo en la fracasada revuelta de La Noria.

El régimen de Lerdo, que primero fue interino y luego constitucional, ya que fue elegido por mayoría absoluta en noviembre de 1872, se distinguió por un estricto apego a la ley, aunque no pudo evitar el enfrentamiento con el Legislativo. Uno de sus más grandes logros consistió en elevar a carácter constitucional los principios fundamentales de la Reforma, consiguiendo la secularización de la sociedad, a más de llevar a cabo una serie de mejoras en el orden material del país.

Lo más relevante en torno al Legislativo fue la restauración de la Cámara de Senadores, el 13 de noviembre de 1874, compuesta por dos senadores por estado, elegidos por cuatro años, con el fin de compartir el poder con la Cámara de Diputados. Esa división del Legislativo se haría permanente en la vida constitucional de México.

### Hacia la dictadura

Durante el porfiriato, la labor legislativa de las cámaras se desarrolló conforme se acostumbró durante todo el siglo XIX. Sin embargo, sí hubo una variante con respecto a los trabajos anteriores del cuerpo legislativo, ya que, como se ha dicho, este órgano se constituyó durante buena parte del siglo pasado en la instrucción más fuerte del país, con mayor peso incluso que los poderes ejecutivo y judicial.

Aunque es cierto que durante el porfiriato los trabajos legislativos se vieron muchas veces limitados en cuanto a su autonomía, no por eso fueron menos importantes las reformas, leyes y decretos que se expidieron durante estos años, como tampoco disminuyó la actividad legislativa propiamente dicha. Las sesiones se continuaron llevando a cabo regularmente aunque en ellas se discutieran con frecuencia temas poco trascendentes para el devenir nacional.

Díaz llegó al poder en 1877 bajo la bandera del Plan de Tuxtepec, que defendía el principio de la no reelección. Pronto, sin embargo, se haría necesario modificar el texto constitucional por así convenir a los planes del presidente quien modificaría en varias ocasiones el artículo 78 llegando incluso a desaparecer de él

cualquier alusión a la no reelección. Por supuesto que, de acuerdo con la legislación federal, al modificar la constitución nacional, los congresos estatales podían también hacer los ajustes necesarios en las constituciones locales con lo cual en algunos estados los gobernadores lograron mantenerse en el poder por varios periodos, con la anuencia, y el beneplácito, del presidente.

La Constitución del 57 estipulaba en su artículo 127 que ésta podía ser modificada, o reformada, previa aprobación de dos terceras partes del Congreso y de las legislaturas estatales. Bajo este precepto, la Carta Magna fue reformada en numerosas ocasiones.

La división territorial fue materia recurrente dentro de las sesiones del Congreso; el arreglo de los límites entre municipios, pueblos y estados e incluso la conformación de nuevos estados y territorios como la división de Baja California en dos distritos políticos en 1887. También llamaría su atención la legislación sobre el cuidado y mejor aprovechamientos de minas, aguas y bosques nacionales.

Sin embargo, los temas más importantes tratados durante los más de treinta años que duró el porfiriato son los relacionados con la tierra, los bancos, al derecho privado, penal, mercantil y fiscal, la salubridad y la educación.

Las principales leyes agrarias del periodo estuvieron relacionadas con los terrenos baldíos, ya que el aprovechamiento de las tierras ociosas atrajo siempre la atención del gobierno mexicano. Para lograr hacer productivas dichas tierras, se facultó mediante la ley del 15 de diciembre de 1883, a compañías deslindadoras para que determinasen cuáles tierras, sobre las que no existieran títulos de propiedad, podían considerarse propiedad nacional, y ser distribuidas a colonizadores, nacionales o extranjeros, en lotes de hasta 2 500 hectáreas. Como pago por sus servicios, las compañías deslindadoras recibirían una tercera parte de los terrenos en cuestión. Aunque las leyes sobre terrenos baldíos fueron modificándose durante el periodo, desafortunadamente, y contrario a los deseos de incrementar los pequeños propietarios dentro del territorio nacional, las leyes agrarias favorecieron el latifundismo depositando en manos de unos pocos propietarios gran parte de la tierra productiva del país. Así las leyes del 1883, 1885, 1896 y 1902 sobre terrenos baldíos resultaron perjudiciales para la población en general por los abusos y arbitrariedades en los que incurrieron constantemente las compañías deslindadoras en su propio provecho.

Los problemas sociales que este desequilibrio acarreo para el país son por demás conocidos. A la marginación, la pobreza y la ignorancia en la que estaba sumida la mayor parte de la población se sumaba una explotación desmedida de los trabajadores por parte de los propietarios de las haciendas, mismas que lograrían un gran desarrollo en estos años. Las jornadas prolongadas, las tiendas de raya, los enganchamientos por endeudamiento y en fin, una serie de condiciones casi esclavizantes, crearon, lo que se ha dado en llamar una servidumbre agraria cuyas condiciones serían soslayadas por un gobierno que sacrificaba todo en función de un orden y un progreso que beneficiaba a unos cuantos.

También dentro del ámbito económico el Legislativo hizo un importante esfuerzo en materia fiscal. En esta época se trató de poner fin en forma contundente a las alcabalas, que eran los derechos que se cobraban en el interior del país por el tránsito de mercancías de un estado a otro y que mermaban en forma importante el comercio nacional.

El porfiriato fue el periodo de los códigos. Entre 1877 y 1910 el congreso dio a conocer numerosos códigos que pretendían organizar correctamente diversos puntos de la administración pública. Así en estos años se dieron a conocer, o se reformaron, el Código civil, el Código de comercio federal, el Código penal del

Distrito Federal, el Código de procedimientos civiles, el Código postal y el Código Sanitario, entre otros. La promulgación de éstos fue uno de los puntos más importantes de la política de Díaz en su afán por reglamentar y organizar sistemáticamente las materias señaladas.

No menos importante fue la labor del Congreso en apoyo a la educación. En 1888 se promulgó la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, la cual decretaba la instrucción elemental, laica y gratuita en el Distrito y los territorios federales. Hubo diversas leyes tendientes a mejorar la educación, sobre todo en los niveles medio y superior, se creó la Escuela Normal Superior y la Escuela Nacional Preparatoria, llegándose incluso a conformar, en 1905, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes con Justo Sierra a la cabeza.

Se legisló también para favorecer la modernización del país aprobándose contratos para tender líneas de ferrocarril, electrificar diversas zonas, o establecer haciendas metalúrgicas, explotar la telegrafía internacional o invertir en industrias nuevas. Se puso en práctica del sistema métrico decimal y el cambio del patrón oro, que insertaron a México dentro de una economía cosmopolita de la cual no le convenía excluirse.

A pesar de los múltiples decretos y leyes emitidos por los congresos porfirianos, la legislación no logró beneficiar a la mayoría de la población y sus representantes, diputados y senadores, se encontraban muy lejos de cuidar los intereses de la mayoría. La sociedad presentaba un sistema piramidal cuya base eran el pueblo y la clase trabajadora que vivía en condiciones de extrema pobreza. En la parte superior se encontraba Díaz seguido de las clases privilegiadas, la llamada aristocracia porfiriana, los extranjeros, los intelectuales y los que gozaban de todos los beneficios de un régimen que había permitido, por años, todo tipo de abusos bajo el lema de poca política y mucha administración y que se justificaba en los logros económicos alcanzados.

Además, quienes ocupaban puestos clave en la administración porfirista se mantuvieron en ellos hasta que, en algunos casos, la muerte los separó de su cargo. No sólo en su gabinete, sino en el ejército y en los estados, los hombres de confianza de Díaz eran sostenidos por él en su cargo mediante un doble juego de concesiones donde ambas partes cedían un poco para su mutuo provecho. Así, el dictador permitía algunos excesos y abusos hacia el interior de sus jurisdicciones y ellos le concedían y aseguraban su continuidad en la silla presidencial sin darle ningún problema, de hecho el régimen se constituyó en una gerontocracia.

De una población que para 1900 se censó en 13 500 000 habitantes, se consideró que tres cuartas partes de ella vivía en rancherías y poblados dispersos por todo el territorio nacional y, consecuentemente, distantes de la civilización moderna y progresista que se pregonaba. Durante el gobierno porfiriano las rebeliones indígenas, campesinas y obreras, reclamando justicia fueron constantes.

## NUESTRO SIGLO

### La crisis del porfiriato y la lucha revolucionaria

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

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

Ricardo Flores Magón,  
fundador del Partido Liberal Mexicano.



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

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

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

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

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

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

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

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

### El gobierno de Madero y la XXVI Legislatura

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Demandas sociales y legalidad

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

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

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

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

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

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



Archivo Fotográfico  
Centro de Estudios de Historia de México  
Condumex

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## El Congreso Constituyente y la Constitución de 1917

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

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

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

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

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

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

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

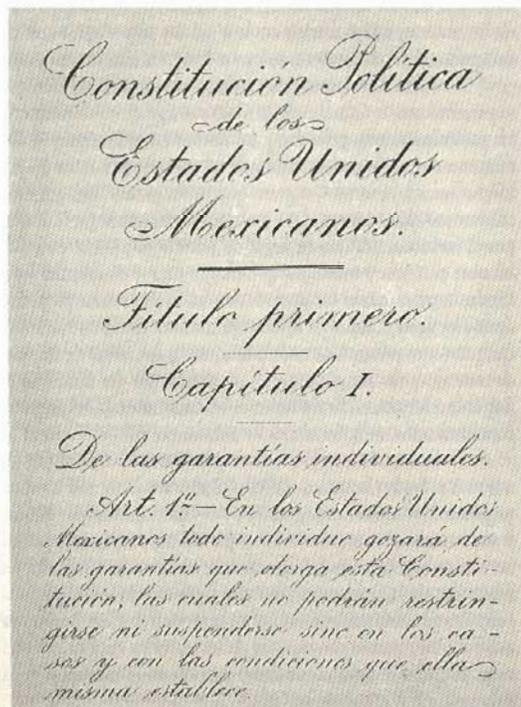
La nueva Constitución trajo la protesta de los Estados Unidos ya que consideraban que los artículos 3º, 27 y 123 lesionaban los intereses de los extranjeros, a ella se sumó la queja de las compañías petroleras que veían afectados sus intereses ya que el gobierno de Carranza trataba que los hidrocarburos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

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

## Las turbulencias de los años veinte

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

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



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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Se gesta el cambio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Las reformas del cardenismo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

## La unidad nacional y el Congreso de la Unión

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

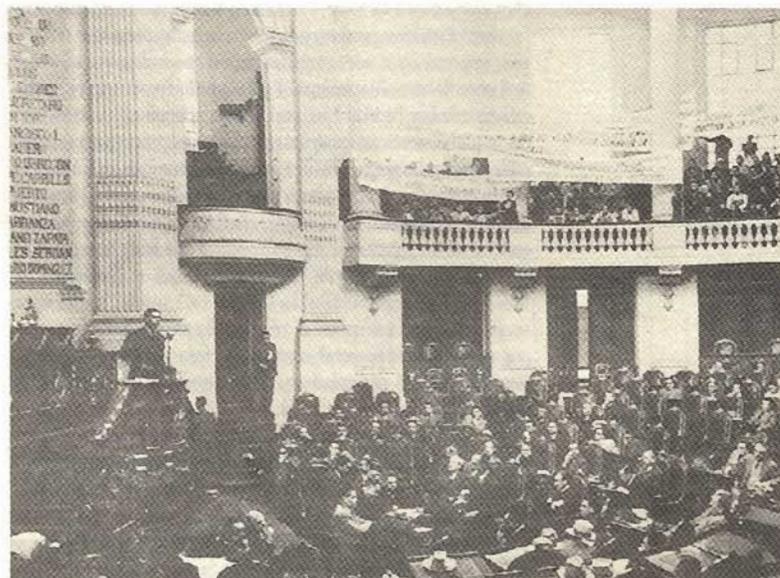
Asimismo, el Congreso autorizó al presidente el envío de tropas mexicanas a los frentes de guerra, a fin de salvaguardar la integridad y soberanía de nuestro territorio. Pues si bien la fracción IV del artículo 89 de la Constitución facultaba al Ejecutivo para disponer de las fuerzas permanentes para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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## Estabilidad política y legislación electoral

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

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

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

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

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

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

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

Ante el fortalecimiento de la figura presidencial a partir

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

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

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

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

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

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

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

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



El Poder Legislativo mexicano recibió a la primera diputada federal.

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

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

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

total.

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

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

### Reformas a la Ley Federal Electoral: los diputados de partido

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las nuevas generaciones reclaman ser escuchadas.



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

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

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

### Los años de la apertura democrática

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En esas circunstancias, las elecciones presidenciales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## La Reforma Política de 1977

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

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

Después de meses de discusiones, la reforma política se



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## De la reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



*Coordinación general*

Eugenia Meyer

*Investigación*

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

*Divulgación*

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

*Archivo de la Palabra*

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

*Diseño y ejecución arquitectónica*

CONEX, S.A.

*Diseño y montaje museográfico*

Marysol Espina  
Carlos Santos  
Manuel Carpio  
Marisa Aja

*Diseño gráfico*

Pablo Meyer y Asociados

*Fotografía*

Javier Hinojosa  
Vicente Guijosa

*Archivos fotográficos*

Imagenlatina  
Cuartoscuro  
*La Jornada*

*Realización de audiovisuales e interactivos*

Image Film Studio

*Diseño de maqueta*

Martha Hellion  
Jan Hendrix

*Diseño y ejecución del mural*

Susana Avilés  
Aline Mac Kissack

*Documentación iconográfica*

Francisco Montellano  
Ricardo Pérez Monfort

*Producción gráfica y reproducciones facsimilares*

Pablo Torrealba

*Banco de datos*

AEI Sistemas

*Talleres*

Taller de la Imaginación, A.C.

Agradecemos el apoyo de las siguientes instituciones y personas:

## II. CONGRESO DE LA UNIÓN

### L.V Legislatura Federal

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

### Senado de la República

Dirección General de Apoyo Parlamentario

## SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Archivo General de la Nación

## SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

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

## INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA

Museo Nacional de Historia  
Museo Nacional de Antropología  
Fototeca Archivo Casasola

## UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

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

## MUSEO NACIONAL DE LA REVOLUCIÓN

## INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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

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

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

<http://www.cddhcu.gob.mx/musoleg/>  
e-mail: [museoleg@info.cddhcu.gob.mx](mailto:museoleg@info.cddhcu.gob.mx)

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

