trones, que eran los más renuentes a sentarse a negociar con sus subordinados.

Otro problema para el gobierno era que las partes aceptaran las resoluciones de las juntas conciliadoras, ya que no tenían carácter de tribunales. La ley sólo obligaba al patrón que se negara a cumplir con los fallos de las juntas a indemnizar al obrero con tres meses de salario, y a la terminación del contrato para ambas partes. Pero no había un tribunal o alguien encargado de aplicar las sanciones.

Ante estas dificultades jurídicas los conflictos se resolvían por el gobernador y no por la junta conciliadora, lo que indica que la justicia laboral nacía politizada: algo que parecía inevitable, y que seguiría siendolo una vez establecidos los tribunales y las leyes específicas.

En su toma de posesión, el gobernador Zambrano hizo alusión a la necesidad de emitir la ley del trabajo para dotar de personalidad jurídica «a las sociedades mutualistas y asociaciones de carácter similar de los gremios obreros y de empleados»[12]. Fue este funcionario el que impulsó la iniciativa para constituir la Junta Central de Conciliación y Arbitraje de Nuevo León, con lo cual cobraba institucionalidad el nuevo orden.

¿Fue siempre parcialmente favorable a los intereses patronales el gobierno del Estado? Al parecer, no. La nueva realidad política postrevolucionaria había convertido a los obreros en piezas claves del nuevo sistema político y, a partir de allí, quienes ejercieran el poder tendrían que tomarlos en cuenta. Esa fue la experiencia nacional, y Nuevo León no resultó la excepción.

II
EL NUEVO PODER POLITICO: DERECHOS OBREROS Y CONCESIONES INDUSTRIALES

I. La constitución del nuevo poder político

Un mes después de que se aprobara el texto constitucional federal, el jefe de la revolución antihuertista, Venustiano Carranza, promulgó un decreto mediante el cual hacía saber a los gobernadores la necesidad de convocar a elecciones para renovar los poderes. De acuerdo con este decreto, el general Alfredo Ricaut, gobernador interino de Nuevo León quien fuera uno de los firmantes del Plan de Guadalupe y hombre de la nueva generación de políticos nuevoleoneses[13] convocó a elecciones en abril de 1917 para integrar los tres poderes en el Estado: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

El proceso asumía una doble importancia: eran los primeros comicios para gobernador desde los tiempos del maderismo,[14] y los hombres que resultaran electos como diputados tendrían la histórica tarea de reformar

el texto constitucional de Nuevo León, para adecuarlo al contenido de la carta federal.

Tres partidos se disputaron el poder político estatal: el Constitucional Progresista (PCP), el Constitucional Neolonés (PCN) y el Constitucional Reformista Central (PCRC). Desde los tiempos del maderismo, el Constitucional Progresista era el partido con mayor arraigo en la vida política local.

La cámara de diputados constituyente quedó integrada por catorce diputados propietarios originalmente eran quince pero no hubo elecciones en un distrito de los cuales once correspondieron al Partido Constitucional Progresista y tres al Constitucional Neolonés,[15] cuyas diferencias eran más de forma que de fondo.

El poder ejecutivo quedó bajo el mando de Nicéforo Zambrano, amigo personal de Carranza y extesorero general del gobierno central durante el período preconstitucional.[16]

Otro dato que resulta interesante consignar es que el grueso de diputados que configuró la primer cámara legislativa postrevolucionaria provenía de la generación de políticos formados en las contiendas maderistas y antihuertistas, entre ellos el propio Zambrano y los diputados Garza González, Galdino P. Quintanilla y Santiago Roél.[17]

Al parecer, el nuevo poder quedaba integrado por un grupo de hombres poco identificado con el viejo orden implantado por el delegado porfirista Bernardo Reyes. Del total de diputados que integraron el congreso en 1917, solamente uno figuró en la cámara legislativa que reconoció a Victoriano Huerta, José María Charles.[18]

2. Reglamentación laboral y debates sobre el tema del trabajo

El Congreso Constituyente de Nuevo León se instaló en julio de 1917, y los debates duraron hasta diciembre.

Antes de iniciar las discusiones sobre la adecuación del texto local a la Constitución federal, los diputados realizaron una serie de consultas para recoger las opiniones de diversos sectores de la sociedad neolonesa y, de esa manera, normar sus criterios.

Desde un principio mostraron su intención de incorporar al texto constitucional las demandas y necesidades de la población. Para ello enviaron a los presidentes municipales circulares pidiendo informes sobre los problemas que afectaban a industriales, comerciantes y trabajadores.[19]

Tal actitud no era un hecho intrascendente. Significaba que los nuevos políticos rompían con una tradición característica del régimen porfiriano: priorizar el progreso económico sobre los criterios democráticos, sintetizado por el lema "orden y progreso".

En la circular, los diputados insistían en la necesidad de mantener la vigencia del "... afianzamiento y desarrollo de las industrias y demás fuentes de vida y de riqueza del Estado... tomando en cuenta las justas y nobles aspiraciones... del obrero, del pequeño agricultor, del peón, de esa inmensa masa de seres faltos de estímulo y de leyes a que acogerse que defiendan sus derechos."[20]

De los diferentes informes enviados por los alcaldes, el de Monterrey exponía con cierta amplitud los puntos solicitados. En opinión de Antonio Garza Elizondo, tres eran los problemas de mayor importancia que tenían que afrontarse: el obrero, el industrial y el comercial.[21] Sobre el trabajo se abstuvo de opinar, en

vista de que no se consideraba facultado intelectualmente para abordarlo, "pues ni los economistas más profundos ni los legisladores más cultos ...han podido resolverlo". Sobre la industria no aportó datos, aunque recomendó reactivarla con exenciones de impuestos, la libre importación de materias primas y facilidades para el transporte de mercancías. Por último informó que el comercio se veía afectado por la escasa demanda, debido a la carestía de los artículos de primera necesidad.

Los regidores de la ciudad fueron más específicos en sus informes. Centraron su atención en dos puntos que para ellos resultaban prioritarios: el industrial y el obrero, considerados no como problemas separados sino como uno solo. Al mismo tiempo formularon lo que tal vez fue el primer proyecto de reivindiciones obreras promovido por integrantes del poder post revolucionario. En primer lugar, los regidores exponían que entre los industriales y los asalariados existían divergencias de aspiraciones "como son diversos y diametralmente opuestos en las funciones del capital y el trabajo. Tanto en unos como en otros, las necesidades y aspiraciones, justas de suyo, tienden a limitarse mutuamente."[22] Enseguida enumeraban los puntos que debería contener cualquier reglamentación laboral:

1) Tener presente la diversidad de industrias, para dar a cada una la energía de trabajo que no sea contraria a la salud del obrero, fijando en todo caso el máximo de horas de trabajo; 2) Armonizar los elementos que constituyen una industria, lo cual solamente se consigue reconociendo a fondo su creación, las necesidades inherentes, la conservación de los elementos y la justa recompensa de las energías que consume; cuidado no ponerlos en pugna y precisar los derechos de cada uno; 3) Reglamentar en cada caso la

ventilación de cada industria para evitar la atmósfera viciada que tanto perjudica al trabajador, producida por la materia que elabora; 4) Indemnización a los obreros que contraigan enfermedades de trabajo; 5) Que los salarios sean proporcionales al trabajo que desempeñen los obreros; 6) Establecer talleres públicos donde se enseñen oficios a los jóvenes recién egresados de las escuelas, para que siendo obreros alcancen mejores salarios.

Estos modestos seis puntos eran una de las referencias para los diputados que debatirían el tema del trabajo en el congreso constituyente. Otras eran los artículos cuarto y quinto de la Constitución federal de 1857 y el Código Civil, cuyas bases doctrinarias contractuales correspondían a la ideología jurídica del liberalismo económico.[23] Las formulaciones jurídicas federales relativas al tema del trabajo se encontraban contenidas en los mismos instrumentos jurídicos de Nuevo León. En el Código Civil vigente durante el reyismo se establecían los contratos de trabajo y sus tipos: de servicio doméstico, del servicio por jornal, del contrato de obras a destajo o precio alzado y el contrato de aprendizaje.[24]

Otros antecedentes jurídicos específicos sobre cuestiones laborales eran reglamentación promulgadas por Reyes: la Ley Sobre Accidentes de Trabajo de 1906, y la Ley Sobre Jornales de 1908. Asimismo existía el decreto promulgado por el general Antonio I. Villarreal prohibiendo el trabajo por deudas, de 1914.[25] Además de lo mencionado, varios grupos obreros remitieron oficios a la cámara solicitando la reglamentación del artículo 123.[26]

¿Qué fue lo que sucedió en el Congreso Constituyente a la hora de debatir los derechos obreros? En la primera sesión, y a propuesta del diputado Santiago Roél, se formaron varias comisiones para estudiar y

proponer los proyectos de reformas a la Constitución del Estado.

El título denominado "De las garantías individuales", en el que estaban comprendidos los artículos cuarto y quinto, sobre la libertad de trabajo, fue encomendado al diputado Galdino P. Quintanilla. El capítulo relativo a las atribuciones del poder legislativo quedó a cargo de Abel Lozano, Salomón Pérez y Antonio Garza Zambrano.[27]

En la exposición de motivos sobre la reforma a los artículos cuarto y quinto, Quintanilla se limitó a comentar:

...constituye una de las más importantes garantías, la del trabajo, y siendo ella gran elemento de progreso y adelanto, se ha procurado rodearla en la nueva Constitución de todos los detalles que la hagan efectiva y puedan hacerla fructífera. Como estos detalles constituyen verdaderas novedades y son la esencia de la garantía, hube de consignar el artículo tal como está redactado en la nueva Constitución.[28]

El grupo de congresistas que integró la comisión para formular el dictamen sobre la propuesta de Quintanilla, opinó que desde su punto de vista debería suprimirse todo el capítulo de la Constitución local, ya que se encontraba comprendido en la Constitución federal. Así se evitarían repeticiones inútiles "dado que no tenemos recurso alguno a nivel local para llevar a la práctica la efectividad de tales garantías".[29] Pero en su sesión del 25 de julio, el Congreso constituyente de Nuevo León aprobó sin objeciones el capítulo sobre garantías individuales, de acuerdo con el proyecto del diputado Quintanilla, el cual reproducía literalmente los términos de la Constitución federal.

El 13 de noviembre, Santiago Roél planteó reconsiderar el artículo quinto para hacerle algunas precisiones y darle mayor contundencia al papel del Estado en los convenios de trabajo, lo que fue aceptado sin discusión. Las observaciones de Roél estaban orientadas a evitar huecos que se prestaran a interpretaciones dudosas sobre la intervención del Estado en la formulación de convenios que tuvieran "por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso".[30]

Finalmente, el tema específico de los derechos obreros fue incluido en el Título IV fracción XXXIV del artículo 63 de la Constitución de Nuevo León, relativa a las facultades del congreso, con la siguiente redacción: "Pertenece al congreso ...expedir leyes sobre el trabajo conforme a las bases que establece la constitución federal bajo el título: Del Trabajo y de la previsión social».[31] Pero no sería hasta cinco años más tarde cuando se expidió la primera Ley del trabajo local.

2. Artículo 28: no mas exenciones absolutas

Durante el gobierno de Bernardo Reyes, de acuerdo con el tipo de industria y el monto de la inversión, las concesiones otorgadas presentaban, en términos generales, las siguientes características: a) exentaban al inversionista de contribuciones estatales y municipales; b) los períodos de las concesiones iban desde 15 hasta 20 años, y en algunos casos más; c) los plazos eran frecuentemente prorrogables.

Un caso excepcional fue la concedida a Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, a la que se le otorgaron inicialmente exenciones tributarias por 30 años.[32]

El otorgamiento de exenciones absolutas de cero impuestos fue modificado por el nuevo orden: el artículo 28 prohibía las exenciones tributarias. Al instalarse el Congreso Constituyente de Nuevo León, los

diputados tuvieron oportunidad de probar que las reglas político-económicas habían cambiado con la revolución.

En julio de 1917, poco después de que se iniciaran los debates en la cámara legislativa, los congresistas recibieron del abogado Secundino Roel, apoderado del ex ingeniero de la Ford Luther L. Lane, una solicitud para instalar una planta de automóviles, invertir 600 mil pesos en oro nacional y crear empleo para 200 trabajadores, para empezar.[33] El representante norteamericano se abstuvo de pedir exenciones impositivas por estar de acuerdo con lo estipulado en el artículo 28 constitucional. Argumentaba:

Hasta ahora, como es bien sabido... se han otorgado muchas exenciones por las legislaturas anteriores por veinte años y aún más... y se han proporcionado muchas otras facilidades a las empresas, aún subvenciones en efectivo. En el presente, como la Constitución General prohibe las exenciones de impuestos de una manera absoluta será necesario cumplir con esa determinación, y mi representado está dispuesto a cumplir con ella.

Sólo pedía a los diputados se le concediera pagar, por un plazo de veinte años, la cuarta parte de los impuestos estatales y municipales. La solicitud incluía además una serie de compromisos del empresario, relacionados con la aplicación del nuevo ordenamiento laboral constitucional: a) pagar tres pesos mexicanos al día como salario mínimo a los mecánicos; b) otorgar a los operarios participación en las utilidades; c) establecer en el interior de la planta escuela y enfermería; d) entregar pólizas de seguro de vida a los trabajadores, bajo las mismas bases establecidas por la Ford en Estados Unidos; e) preferencia a los obreros mexicanos.

En octubre de 1917 los diputados otorgaron la concesión en los términos de la solicitud. El empresario debía depositar 10 mil pesos oro nacional, como garantía del cumplimiento de la concesiones, además de comprometerse a consumir materias primas nacionales.[34]