

Regímenes políticos en el proceso de estructuración del nuevo Estado: 1915-1928

Felipe Leal, Juan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Felipe Leal, J. (1992). Regímenes políticos en el proceso de estructuración del nuevo Estado: 1915-1928. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 37(148), 11-61. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1992.148.51099>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Regímenes políticos en el proceso de estructuración del nuevo Estado: 1915-1928*

Juan Felipe Leal

* Avances de investigación.

Por régimen político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del mismo, así como los valores que alientan la vida de dichos aparatos. En efecto, las instituciones constituyen la estructura organizativa del poder público, encargadas de seleccionar al personal dirigente del gobierno del Estado y de asignar papeles específicos a los diversos actores involucrados en el proceso político. Simultáneamente, las instituciones fijan las normas y los procedimientos que garantizan la repetición sistemática de determinados comportamientos, y hacen de este modo posible el desempeño regular y ordenado de la competencia por el poder y del ejercicio de este último. Lo anterior supone, como es claro, la aceptación de ciertos valores y el rechazo de otros. Así, el nexo que existe entre el régimen político y los valores por él implicados establece límites más o menos precisos a la libertad de acción del gobierno.

Pero el régimen político no debe ser identificado de manera exclusiva con el modelo jurídico-constitucional, como a menudo ocurre, ya que éste no representa un dato último con base en el cual sea posible explicar

el proceso político. Ciertamente, el criterio pertinente que permite individualizar los caracteres distintivos de los diversos regímenes políticos, realizar comparaciones y construir tipologías de los mismos está dado por las modalidades particulares que adoptan las prácticas políticas. En consecuencia, el estudio del régimen político debe incluir las prácticas de los disímiles actores que participan en el proceso político (sus ideologías, sus formas de organización, representación y realización de intereses; sus alianzas políticas y otras) que son las que en definitiva establecen los fines que pueden y deben ser perseguidos por el poder público.

Además, conviene tener presente que las variadas fisonomías de los regímenes políticos o de los Estados no son ajenas a las determinaciones externas, esto es, al carácter de las relaciones internacionales de poder. Así, el reconocimiento de la interacción que existe entre la dinámica interna de una formación nacional y aquella que proviene de su inserción en un sistema internacional, obliga a distinguir los rasgos del Estado o del régimen que obedecen a factores internos de aquellos otros que resultan de sus articulaciones con el exterior.

Animados por las consideraciones anteriores hemos elaborado el presente ensayo de interpretación, que pretende dar cuenta de los distintos regímenes políticos que se sucedieron en México en el proceso de estructuración del nuevo Estado.

La revolución y el Estado

El estallido de la revolución de noviembre de 1910 tuvo como antecedente un proceso extralegal de centralización y concentración del poder en el presidente de la República, que invalidó la división de poderes, el pacto federal y las libertades ciudadanas. La dictadura civil instaurada por Porfirio Díaz cerró toda posibilidad a los intentos por abrir cauces al juego político partidario, así fuera éste exclusivo de las clases, fracciones de clase y grupos dominantes. Como ya se vio, su gobierno reposó en una compleja urdimbre de alianzas políticas —que se modificaron en varias ocasiones—, connotadas por el hecho de que, a pesar de que la mayoría de la población del país vivía en el campo y del campo —sujeta de una

u otra forma al complejo haciendas-minifundios—, la agricultura y la ganadería nunca representaron el eje que rigió el crecimiento económico de México.

En este orden de cosas, correspondió a las fracciones extranjeras de la burguesía —ubicadas en la minería, la siderurgia, los ferrocarriles, los servicios públicos, las finanzas y la agricultura de exportación— ocupar un primer plano en el bloque dominante. A éstas seguía en importancia una fracción de la burguesía mexicana, con sede en la capital del país y vinculada con el grupo *científico* que tenía intereses agrícolas, comerciales, industriales y bancarios. Sus empresas agrícolas surtían tanto al mercado nacional como al internacional; pero sus giros comerciales, industriales y bancarios estaban claramente empeñados en el mercado interior. Esta fracción de la burguesía mexicana floreció al cobijo de la centralización inherente a la dictadura y llegó a tener representantes en puestos claves del gabinete de Díaz —tales como Hacienda y Gobernación—, así como en las gobernaturas de algunos estados de la República: Sonora, Chihuahua, México, Morelos y Yucatán. Continuando en escala jerárquica descendente, destacaban diversas fracciones regionales de la burguesía mexicana, con numerosas y evidentes afinidades estructurales respecto de la fracción *científica* —como era el caso de la diversificación de sus operaciones: agrícolas, comerciales, industriales y bancarias—, pero con una notable diferencia en relación con la misma: su debilidad política, provocada y alimentada por el centralismo y la dictadura. Por último, se encontraba la gran masa de los hacendados, cuya importancia social desbordaba, con mucho, su escaso peso económico y político en el plano nacional. Estos eran los distintos integrantes de bloque en el poder y los atributos que los caracterizaban. Sobre esta diversidad se urdían los acuerdos oligárquicos, mediados siempre, por la autoridad del dictador.

a) Destrucción del Estado liberal oligárquico

En las elecciones nacionales de 1910, las clases, fracciones de clase y grupos dominantes cayeron en una crisis de autorepresentación, cuyas consecuencias desbordaron precipitadamente el ámbito de los acuerdos inter-oligárquicos. En efecto, la revolución de noviem-

bre de ese año se presentó como un doble movimiento, que en su decurso quedó definido por dos planes y por dos divisas de la propia insurrección: "Tierra y Libertad" (Plan de Ayala)¹ y "Sufragio Efectivo No Reelección" (Plan de San Luis Potosí).²

La primera vertiente pugnaba por una reforma política y plantea el retorno al espíritu de la revolución liberal de mediados del siglo pasado, sustanciado en la Constitución de 1957. Es decir: abandono del pensamiento positivista y de la dictadura presidencial; reimplantación del credo liberal y del gobierno constitucional, con el consiguiente predominio del Congreso de la Unión; respeto a la soberanía de los estados de la Federación; restitución de su libertad a los municipios; observancia irrestricta de las garantías individuales y, elecciones libres. Estas reivindicaciones interesaban, primordialmente, a ciertas fracciones regionales de la burguesía mexicana que se hallaban excluidas del bloque en el poder o, bien, que participaban de manera subordinada en la formulación de la política que el dictador y los *científicos* tejían desde la capital del país.

No obstante, sería incorrecto considerar al movimiento de renovación política como la proyección directa y exclusiva de aquellas fracciones y grupos de la burguesía mexicana que buscaban un reacomodo político. A decir verdad, se trataba de una corriente generada, organizada y dirigida por una *intelligentista* de provincia, que si bien reflejaba el desacuerdo oligárquico prevaleciente, pronto asumió vida propia. Esta corriente se nutrió de la crisis política de los últimos años del porfirismo, a la vez que la potenció, y con ello experimentó una transmutación del significado inicial de sus banderas de lucha.

Ciertamente, aunque el movimiento renovador portaría siempre el sello ideológico de su origen, en su práctica siguió formas de organización y de acción que resultaban incompatibles con la política oligárquica que imperaba en ese momento. Fue así como

¹ El lema original del Plan de Ayala fue: "Libertad, Justicia y Ley". Aquí utilizamos la divisa que posteriormente identificó al Ejército Libertador del Sur, puesto que resume de manera ejemplar los objetivos del movimiento zapatista.

² Hacemos omisión de la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano (y de su Programa de 1906), porque cuando estalló la revolución de noviembre de 1910 aquella se encontraba muy debilitada, desorganizada y aislada; lo que le impidió influir en el curso de los acontecimientos en cuanto fuerza social.

la fundación de un partido político —el Partido Anti-Reeleccionista, que a través de sus clubes extendió su red por toda la República—, generó una fuerza social de alcance nacional, que de inmediato restó poder a las autoridades locales —gobernadores, prefectos políticos— de la dictadura, al igual que al propio Porfirio Díaz. La campaña electoral de la oposición erosionó aún más las debilitadas bases de legitimidad del régimen y condensó una enorme variedad de intereses y conflictos, hasta entonces contenidos o sofocados gracias a su aislamiento. De esta forma se perfiló un poderoso movimiento de masas —compuesto por profesionistas, servidores públicos de escasa jerarquía, intelectuales y periodistas, pequeños y medianos empresarios de la ciudad y del campo, artesanos, obreros, campesinos y desempleados—, expresamente antioligárquico, que hizo que las demandas de reforma política inicialmente esgrimidas adquirieran un significado distinto. Estas dejaron de ser, como en 1903, argumento exclusivo de sectores burgueses y terratenientes marginados del poder, para convertirse en arma política de una vasta coalición en su lucha contra la dictadura.

La segunda vertiente representó una reacción de distintas clases y categorías sociales rurales —principalmente de los estados de México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y del sur del Distrito Federal— ante la expansión económica o física que las grandes haciendas habían tenido durante los días de auge y esplendor del porfirismo. Se trataba de un empeño por reconstituir a un campesinado ya muy descompuesto y proletarizado por la vertiginosa extensión de la economía mercantil en algunas regiones del agro mexicano. Integrado por trabajadores que habían sido expulsados de los sectores de explotación indirecta de las haciendas (arrendatarios, aparceros, colonos, precaristas) y que residían en los pueblos, y por minifundistas de los propios pueblos que habían sido desposeídos por distintos medios por parte de las grandes haciendas —aunque habían logrado retener parte de sus tierras—, el movimiento pronto cobró una enorme dimensión. En su dirección participaron rancheiros, pequeños comerciantes, maestros rurales y otras capas medias de la población; quienes retomaron el conflicto histórico que privaba entre los pueblos y las grandes haciendas y lo renovaron.

Ambas vertientes confluyeron en una insurrección contra su

enemigo común: la dictadura de Porfirio Díaz y la fracción *científica* de la burguesía mexicana, propietaria de las haciendas más prósperas y dinámicas del centro de México. Con ello se abrió el ciclo de las guerras civiles, que se prolongaría por casi una década.

Tras el interludio que representaron los gobiernos de Francisco León de la Barra y Francisco I. Madero (1911-1913) y del régimen militar de excepción que comandó Victoriano Huerta (1913-1914), los ejércitos populares derrotaron y licenciaron al ejército federal, barriendo así con el último reducto del orden oligárquico.

La destrucción del Estado liberal oligárquico por la insurrección popular armada hizo que las clases, fracciones de clase y grupos socialmente dominantes perdieran sus instrumentos de poder. En efecto, sin ejército, sin policía, sin guardias rurales, sin prefectos políticos, sin diputados, sin ministros, sin jueces, sin legitimidad alguna, los grupos dominantes del porfirismo se hallaron imposibilitados para gobernar.

b) La lucha por la conducción de la Revolución

Así las cosas, una vez vencido el enemigo común, se transitó al enfrentamiento entre las fuerzas parcialmente contradictorias de la propia revolución y fue justamente su diversidad de orígenes y de propósitos la que las condujo de nuevo a los campos de batalla. Ciertamente, las dos corrientes que en ella confluyeron: la política y la agraria, encarnadas en diciembre de 1914 en el constitucionalismo y el convencionismo, respectivamente, se enfrascaron en una guerra sin cuartel por la conducción del movimiento. De esta colisión salieron militarmente victoriosos los ejércitos que enarbolaban la bandera de la reforma política, aunque a condición de haber recogido el estandarte de la reforma agraria: única fórmula que encontraron para debilitar y vencer a los ejércitos a ellos adversos. Este desenlace, sin duda paradójico —puesto que los triunfadores resultaron en cierto modo vencidos, y los vencidos, en cierta forma triunfadores—, se explica por la naturaleza de los proyectos de los protagonistas, así como por la ausencia de opciones alternativas a la vía capitalista de desarrollo.

Es un secreto a voces que aquellas fuerzas que se mostraron capaces de formular un proyecto más claro y amplio sobre las

alianzas políticas y las reivindicaciones cruciales, la economía, el Estado y las relaciones internacionales, se hallaron en condición de imponerse sobre el conglomerado social. Por ello, la victoria del Ejército Constitucionalista fue algo más que el fruto del azar o de una inteligente estrategia militar. A decir verdad, ésta dependió de las posibilidades y de los alcances de sus compromisos políticos con las demás fuerzas sociales en pugna. Los preparativos para las espectaculares y decisivas batallas de Celaya, León y Aguascalientes, que se libraron entre abril y julio de 1915, se hicieron con varios meses de antelación en el puerto de Veracruz, por medio de las Adiciones al Plan de Guadalupe, que incluyeron las demandas agrarias y laborales en un texto hasta entonces exclusivamente político-militar. De esta forma, la aniquilación de la División del Norte y del Ejército Libertador del Sur por el Ejército Constitucionalista estuvo hábilmente acompañada por la incorporación de las reivindicaciones de los primeros en el proyecto de reorganización nacional de este último. Al obrar así, la dirección del Ejército Constitucionalista se encontró en una nueva situación: surgió victoriosa de la guerra, pero quedó comprometida con banderas en un principio ajenas, en adelante propias, y que constituían sus bases primordiales de legitimidad.

De esta suerte, los altos mandos del constitucionalismo provenientes en su mayoría de la pequeña burguesía rural y en menor grado de la urbana, se hallaron en un contexto que los impulsó a ampliar y profundizar su autonomía frente a cada clase, fracción de clase o grupo social particular, y que los transformó con el correr del tiempo en integrantes de una categoría social específica.

c) La fuerza dirigente de la coalición revolucionaria

A la vuelta del año de 1916 el panorama político del país se caracterizaba por el triunfo de los ejércitos populares comandados por Carranza y Obregón, así como por la inexistencia de un Estado nacional. De manera que los ejércitos populares operaban como el único elemento organizado, a partir del cual era factible emprender la reconstrucción del Estado. Hay algo, sin embargo, que conviene tener presente: por importante que sea la composición social de un ejército —especialmente cuando se trata de uno popular—, su

carácter se lo confiere su dirección político-militar. En este caso, el comportamiento de los altos mandos de los diversos cuerpos del Ejército Constitucionalista delataba una visión que no era propia de tal clase o fracción de clase, sino de una categoría social específica, altamente autonomizada del entorno social, económico y político.

En efecto, la posibilidad de estructurar un nuevo Estado dependía —en un contexto como el señalado— de la existencia de una fuerza social capaz de situarse, tanto aparente como realmente, por encima de las clases y sus conflictos; pues sólo así podía cumplir con las funciones de conciliación y arbitraje que las circunstancias exigían. Esta fuerza arbitral, para ser tal, tendía a representar a la sociedad en su conjunto, lo cual sólo era posible si guardaba una autonomía excepcional frente a las clases dominantes y dominadas por igual. De ahí que la fuerza dirigente que surgió de la revolución de 1910-1917 no pueda ser concebida como la representante de los intereses inmediatos de éste o aquél componente social y que al cabo de los años cristalizara en una burocracia política muy peculiar.

Veamos: hacia 1916 las armas y la política integraban una unidad escasamente diferenciada —aunque contradictoria y dinámica—, accionada por la fuerza triunfante en la Revolución. Por ello, los jefes constitucionalistas detentaban un poder militar y político a la vez. Empero, conforme se fueron sentando las bases legales e institucionales del nuevo Estado, se asistió al surgimiento de una burocracia pública, tanto política como técnico-administrativa, cada vez más extensa y diversificada. Los cuadros de la emergente burocracia política provenían de los mandos de los distintos cuerpos del Ejército Constitucionalista. Se trataba de una transformación inacabada de los antiguos jefes y oficiales de ejércitos populares en funcionarios públicos. De ahí que la autoridad y la legitimidad de estos últimos se sustentaran, en parte, en la racionalidad burocrática y, en parte, en el patrimonialismo, el patrocinio, el clientelismo, la corrupción y la violencia extralegal. Los integrantes de la incipiente burocracia técnico-administrativa procedían de orígenes muy diversos. Algunos de ellos habían servido al aparato del Estado liberal oligárquico, otros eran simples protegidos o recomendados de los caudillos revolucionarios, etcétera.

De este modo, paulatinamente se fueron perfilando una rama civil y una militar de la burocracia política estatal, unificadas en su cúspi-

de por el presidente de la República, quien encarnaba la unidad político-militar de la burocracia gobernante. Esta unidad era, como ya hemos dicho, contradictoria, pero se concretaba en conflictos que se producían originariamente en el seno de la misma burocracia política pública. Por ello, sus variadas manifestaciones no pueden interpretarse como pugnas entre elementos totalmente distintos del sistema de dominación, como suelen hacerlo los más de los analistas estadounidenses del fenómeno.³

Sucedía, en el fondo, que al irse constituyendo el Estado iban surgiendo una serie de instituciones; entre ellas, un ejército regular, profesional, con funciones precisas y bien delimitadas, carente de los grados de libertad de que gozaban los anteriores ejércitos populares. Con ello, las fuerzas armadas pasaban a cumplir, cada vez más, un papel instrumental, y dentro del sistema de dominación el predominio tendía a desplazarse de la rama militar a la rama civil de la propia burocracia política estatal. Ello generaba, como era de esperar, intensos conflictos entre los grupos de la burocracia política que estaban ligados a una u otra rama del aparato de Estado. Esta conflictividad se mantenía, hasta cierto punto, regulada por el Presidente de México, en quien confluían ambas ramas del poder público.

No obstante, el tránsito del predominio de la rama militar al predominio de la rama civil de la burocracia política estatal constituía un auténtico "salto de la muerte", en el que el jinete era el Caudillo, el Jefe Máximo, el Señor Presidente. Lo riesgoso de este paso lo ilustran las rebeliones militares de 1920, 1923, 1927, 1929 y 1938.

Esta contradicción interna de la burocracia política gobernante constituía un elemento altamente dinamizador de las alianzas, que los grupos vinculados con una u otra rama del aparato estatal se veían impelidos a concertar para mantener o ganar posiciones de poder. Así, la lucha por el poder dentro de la propia burocracia política exigía la participación de otras fuerzas sociales en el juego político regular. El equilibrio inestable que caracterizaba al nuevo

³ Estos plantean un dilema, a nuestro parecer falso, consistente en la lucha entre el "civilismo" y el "militarismo" en el México posrevolucionario; en el que el primero sería sinónimo de democracia y el segundo de dictadura. Dejando de lado el carácter ideológico de esta dicotomía, cabe resaltar que este enfoque omite la naturaleza finalmente unitaria de la burocracia política gobernante.

sistema de dominación se veía acentuado por el hecho de que, con la salvedad de los efectos coyunturales suscitados por la revolución armada y del extraordinario auge de la explotación petrolera auspiciado por la Primera Guerra Mundial, la estructura económica del país no había sufrido alteraciones de importancia, al menos hasta 1929. De suerte que las fuerzas que integraron la vieja coalición oligárquica —burguesía extranjera, burguesía mexicana *científica*, grandes hacendados—, si bien habían sido desplazadas del poder público, continuaban ejerciendo un peso de gravitación decisivo en el proceso económico. De ahí, pues, la imprescindibilidad de las alianzas entre los distintos grupos de la burocracia política y las clases dominadas: obreros industriales, capas medias urbanas, trabajadores del campo.

En suma, la incapacidad de las clases dominantes para asumir el gobierno del Estado, las contradicciones internas de la burocracia política pública y las acciones más o menos autónomas de las clases dominadas, se conjugaron para producir regímenes políticos centrados en el poder institucional y personal del presidente de México, del jefe del Estado, que cumpliendo un papel de árbitro, encarnaba la autonomía del poder público sobre el conjunto de la sociedad. Vistas las cosas desde este ángulo, la revolución de 1910-1917 hacía posible la hegemonía de una categoría social específica y no de una clase o fracción de ésta. Se trataba de una posibilidad y no de una fatalidad. Por tanto, la eventual hegemonía de la burocracia política dependía de su capacidad para concertar vastas y novedosas coaliciones políticas, como veremos posteriormente.

d) El nuevo pacto social

Tras siete años de guerra civil, entreverada con presiones e intervenciones extranjeras, la victoriosa coalición Carranza-Obregón selló en la Constitución de 1917 un nuevo pacto social y sentó las bases orgánicas del segundo Estado nacional mexicano. Se trató de un nuevo modelo capitalista, que incluyó evidentes elementos de nacionalismo y de reformismo social.

En efecto, al subrogarse en los derechos de la corona española —artículo 27 constitucional—, el incipiente Estado se convirtió en la fuente del derecho de propiedad y dejó el campo abierto para

afectar la posición predominante que tenían los intereses del capital extranjero en la economía nacional. Simultáneamente, se comprometió con un proceso de reforma agraria encaminado a transformar el sistema de las grandes haciendas. Además, el artículo 123 constitucional reconoció y facultó al Estado como ente regulador de las relaciones entre el trabajo asalariado y el capital. Por último —mas no por ello menos importante—, las facultades y atribuciones del titular del poder ejecutivo federal aumentaron de tal manera que absorbieron e hicieron complementarios del mismo a los poderes legislativo y judicial y, sobre todo, le otorgaron capacidad para intervenir en casi todas las esferas de la vida social y económica del país.

Estos fueron los marcos legales, institucionales y valorativos que marcaron los límites a la libertad de acción de las disímiles coaliciones políticas y de las distintas formas de régimen que fraguaron los diversos grupos de la burocracia política gobernante en el proceso de estructuración del nuevo Estado.

Antes de proceder al tratamiento del objeto específico de este ensayo, y teniendo en claro el nuevo pacto social que se forjó en el crisol de la lucha armada, cabe preguntarnos ¿por qué el compromiso central que la burocracia en el poder estableció con las clases dominadas tuvo su piedra angular en la clase obrera organizada, cuando el campesinado representó la fuerza principal de la revolución?

En primer lugar, conviene tener presente la estructura y la composición de la economía mexicana de la época, que determinaban que el sector primario ocupara un papel de segunda importancia.

En segundo lugar, la revolución agraria se originó por vía de una fusión de materias y formas dispersas. Los distintos trabajadores del campo (rancheros, comuneros, empleados de las haciendas, peones endeudados, arrendatarios, aparceros, colonos, precaristas, jornaleros, vaqueros, pastores y otros) dieron lugar a diferentes cuerpos armados; que portaban la huella de la organización de la producción y del trabajo agrícolas que imperaban en las más variadas regiones y localidades rurales. A decir verdad, el número de pequeñas bandas de insurrectos que proliferaron a lo ancho y a lo largo del país entre 1914 y 1916 fue infinito. Sólo en aquellas zonas en las que la propia economía agrícola había establecido complejos siste-

mas articulantes, fue que se formaron cuerpos de ejército de consideración: la División del Norte, en Chihuahua y Durango; la División del Noroeste, en Sonora y Sinaloa; la División del Noreste, en Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; y el Ejército Libertador del Sur, en México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el sur del Distrito Federal. Esto es, en aquellos lugares en los que —aunque de manera disímil— el capitalismo se había desarrollado más en el campo. Como es natural, los grandes cuerpos de ejército hicieron valer su magnetismo sobre las pequeñas e innumerables partidas armadas que se encontraban en las regiones por las que se desplazaban; lo que redujo notablemente la dispersión de éstas. A su vez, la absorción de una gran cantidad de pequeñas bandas armadas por los grandes cuerpos de ejército desfiguró la inicial identidad de los mismos. Lo cierto es que la heterogeneidad de estos movimientos armados era enorme.

En tercer lugar, los ejércitos populares con tenaces reivindicaciones agrarias fueron militarmente derrotados por el Ejército Constitucionalista; aunque, como ya se vio, éste tuviera que transformarse en afluente de la corriente agrarista. Derrota que tiene su explicación en la carencia de un planteamiento general sobre la economía, la sociedad y el Estado, por parte de la vertiente agraria de la revolución; que la limitó en sus alianzas y perspectivas. Ciertamente, su enfoque de las grandes cuestiones nacionales se restringía al asunto de los vecinos de los pueblos desposeídos de tierras y al problema de los trabajadores rurales que no la tenían ni la habían tenido nunca. Para unos y para otros demandaba, respectivamente, la restitución o la dotación de tierras. Así, en tanto que las huestes del zapata-villismo no lograron incluir los intereses de otras clases y grupos sociales, el constitucionalismo pudo —en medio de la lucha intestina y de la amenaza de una amplia intervención militar extranjera— concertar un pacto con un importante sector del artesanado y del proletariado industrial, organizado en la Casa del Obrero Mundial (COM), que contribuyó con sus Batallones Rojos a asegurarle el triunfo sobre sus adversarios.

Por último, la alianza entre los jefes constitucionalistas y las direcciones de las agrupaciones artesanales y obreras estuvo desde siempre condicionada por las características propias de los trabajadores de la industria. Entre ellas, su grado relativamente alto de

concentración —industrial y geográfica—, que contrastaba con la enorme dispersión de los trabajadores del campo; el acelerado proceso organizativo por el que transcurrían; su capacidad para arribar —sin soslayar el peso de las concepciones gremialistas— a una visión de conjunto de sus intereses, tanto a nivel nacional como internacional, la ubicación de un buen número de ellos en la zona metropolitana, esto es, en el eje rector de la política nacional; el estratégico e inmediato impacto de sus acciones sobre la marcha de la economía, evidenciado en las huelgas ferrocarrileras de 1906, 1908, 1911 y 1912, las textiles de 1912, las mineras de diversos años y, muy especialmente, en las huelgas generales de 1916.

Los aspectos señalados matizaron las alianzas que los cuadros políticos provenientes del Ejército Constitucionalista concertaron con los obreros y los campesinos, y se reflejaron en las acciones de gobierno de las distintas administraciones postrevolucionarias, al menos hasta las del Maximato. En ellas, la solución del problema agrario apareció relegada a un segundo plano. Por el contrario, la institucionalización del conflicto obrero-patronal (a través de su sujeción a los mecanismos que para la conciliación y el arbitraje sancionaba la Constitución de 1917 y las respectivas leyes reglamentarias) ocupó siempre un primerísimo lugar.

Regímenes políticos en el proceso de estructuración del nuevo Estado

Si atendemos a las distintas y sucesivas formas que asumió el régimen político mexicano a lo largo del proceso de estructuración del segundo Estado nacional, podremos distinguir cuatro intervalos entre 1917 y 1928, a saber:

a) 1917-1920

El primer gobierno constitucional surgió en un momento de marcada desagregación económica, social y política del país. Cuando la desarticulación de la producción y de los mercados era extrema; la inflación, galopante; la crisis monetaria, total; la especulación y el acaparamiento, aparentemente incontenibles. Cuando los patro-

nes de la dominación patriarcal en las haciendas, las fábricas y los establecimientos comerciales se habían debilitado; la movilidad de la población, tanto geográfica como social, se había potenciado; las hambrunas y las epidemias se hallaban en su apogeo. Cuando la política estaba regida por el signo del localismo, ya que fluía y se condensaba, principalmente en espacios de escala reducida y sólo excepcionalmente en planos de proyección nacional.

De donde resultaba que la política nacional se asemejaba a una obra de artificio, posada endeblemente en una agregación infinita de concentraciones políticas de magnitudes menores. En tales circunstancias, la precaria consistencia del emergente Estado nacional delataba una vasta dispersión y descentralización de todo género de actividades.

En efecto, en tanto que las dimensiones pequeñas contaban con numerosas y relativamente eficientes instancias de poder —tal era el caso de los ayuntamientos municipales, de las asociaciones patronales locales, de los sindicatos obreros y de las ligas campesinas de extensión limitada, de los clubes y de los partidos políticos de alcance reducido—, la dimensión nacional carecía de montajes equivalentes o bien, éstos eran poco numerosos, estaban insuficientemente implantados y operaban con grandes dificultades. Aún el Ejército Constitucionalista, principal fuerza vertebradora del mosaico nacional, mostraba un doble rostro y cumplía con un doble papel; pues lo mismo representaba y encarnaba a una institución pública de carácter nacional, que reflejaba y protagonizaba la fragmentación y el localismo reinantes. Elemento centrípeto y centrífugo a un mismo tiempo, el nuevo ejército federal exhibía a las claras su prevalencia ante la pobreza de instituciones estatales y sociales de envergadura nacional.

Por razón de lo anterior, el gobierno presidido por Venustiano Carranza se entregó a la tarea de centralizar el proceso político en dos planos simultáneos y entrelazados: el de las instituciones públicas y el de las prácticas políticas socialmente imperantes.

En el primero, los esfuerzos del régimen carrancista se dirigieron a crear las condiciones militares, políticas, jurídicas y administrativas que le permitieran al gobierno federal y, especialmente, al titular del poder ejecutivo, convertirse en el centro rector del conjunto de las instituciones del Estado nacional. Así, a través de la Secretaría de

Guerra y Marina se trató de someter a los caudillos militares constitucionalistas y a sus clientelas armadas, que se resistían al proceso de institucionalización y profesionalización del ejército. Por vía de la Secretaría de Gobernación se pretendió poner coto a la amplísima autonomía de que gozaban los gobernadores de los estados y los presidentes municipales. Por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores se buscó responder a las circunstancias internacionales creadas por la Revolución y por la Primera Guerra mundial. Y, en suma, con el débil concurso de distintas dependencias del Ejecutivo Federal, del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, se intentó montar la urdimbre de organismos públicos que preveía la Constitución de 1917.

En el segundo, la acción gubernamental se orientó a combatir, reencauzar, dispersar o reprimir a ciertas fuerzas sociales, y a atraer, convencer e integrar a otras, en su proyecto de reorganización nacional. Así, el régimen carrancista se esforzó en aniquilar o neutralizar a los todavía numerosos movimientos armados que se le oponían y que inclusive pretendían rivalizar con él: Félix Díaz, en Oaxaca; Manuel Peláez, en la Huasteca; Emiliano Zapata, en Morelos; Francisco Villa, en Chihuahua; entre los más importantes. Incautó la banca privada, decisivamente influida por los *científicos* y otros intereses del antiguo régimen.⁴ Quiso ajustar la operación de las compañías mineras y petroleras extranjeras al espíritu y a la letra del artículo 27 constitucional.⁵ Recuperó para la nación —sin distribuir— varios millones de hectáreas que se en-

⁴ La necesidad de unificar la emisión y la circulación de la moneda fiduciaria se impuso desde 1915. En el mes de septiembre de este año se creó la Comisión Reguladora e Inspectoría de las Instituciones de Crédito, con el objeto de estudiar la forma de liquidar los antiguos bancos privados de emisión y de reorganizar a los refaccionarios, para hacer viable un Banco Único de Emisión. El 15 de abril de 1916 se decretó que los privilegios de que disfrutaban los bancos privados según la ley de 1897 y sus respectivos contratos, quedaban abrogados. La Constitución de febrero de 1917 recogió en su artículo 28 el propósito de instituir un Banco Único de Emisión, de carácter público. En el mes de abril de 1917 se incautaron los bancos privados, que —por cierto— no volverían a sus concesionarios sino hasta febrero de 1921. En fin, entre 1917 y 1920 se retiró el papel moneda de la circulación y se retornó al curso metálico, se incautaron los bancos privados y se aprobó la formación del Banco Único de Emisión; que tardaría todavía algunos años en instituirse.

⁵ A pesar de ello, y por razón de la coyuntura creada por la Primera Guerra Mundial, se mantuvo el flujo de las inversiones extranjeras hacia la minería y el petróleo; lo cual se reflejó en aumentos de la producción minera en general, y de la petrolera en particular, produciendo saldos favorables en la balanza comercial. No ocurrió lo mismo en los transportes ferroviarios, que habían sido incautados por el Ejército Constitucionalista desde 1914.

contraban en posesión de extranjeros, particularmente en la península de Baja California y en la franja de la frontera norte. Impuso una política de devolución a sus propietarios de aquellas haciendas que habían sido intervenidas por los ejércitos revolucionarios o bien, que habían sido ocupadas por los vecinos de los pueblos colindantes. Desconoció las reformas agrarias que fueron llevadas a cabo por las fuerzas convencionistas o por movimientos armados independientes del Ejército Constitucionalista; reconociendo como válidas exclusivamente las restituciones o dotaciones de tierras que se efectuaron de conformidad con la ley de 6 de enero de 1915, primero, y con las distintas leyes estatales reglamentarias del artículo 27 constitucional, después. Rompió sus nexos con la gran masa del sindicalismo obrero, especialmente con aquellos sectores que gravitaban hacia formas organizativas que desbordaban los marcos de las empresas y que tendían hacia la negociación centralizada por rama industrial o por región geográfica; reprimiendo con la fuerza pública sus empeños de articulación nacional. A la vez, mantuvo ciertos vínculos con aquellos contingentes sindicales que estaban imbuidos de un espíritu gremialista y apolítico, que se orientaban hacia la organización y la negociación en el nivel de las empresas. Trató, pues, de estructurar —dentro de los marcos del artículo 123 constitucional y de las respectivas leyes estatales reglamentarias del mismo— un sistema de relaciones laborales de carácter descentralizado y apolítico. Entretanto, procuró la adhesión de aquellos comerciantes e industriales nacionales que habían ocupado posiciones subordinadas en el esquema de poder del antiguo régimen; convocándolos a una acción coordinada de fomento económico, que se hacía particularmente atractiva al gobierno carrancista en aquellos momentos, no sólo para reanudar el crecimiento de la economía y justificar los anhelos de soberanía del emergente Estado nacional sino, sobre todo, para afirmar nuevas alianzas con distintas fracciones y grupos de la burguesía mexicana.⁶ Atrajo y reunió en torno

⁶ Poco después de instaurado el primer gobierno constitucional se realizó, a instancias de Venustiano Carranza, el Primer Congreso Nacional de Comerciantes, en el que se aprobaron las "Bases Generales para la Organización Colectiva del Comercio", y el 15 de octubre de 1917 se firmó el acta constitutiva de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO). El 17 de noviembre de ese mismo año se reunió, bajo los mismos auspicios, el Primer Congreso Nacional de la Industria, y al año siguiente quedó integrada la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN). Tanto la CONCANACO como

suyo a numerosos sectores de las capas medias urbanas y de la pequeña burguesía citadina, a través de sus afanes de independencia económica y política, del acendrado laicismo de su gestión y de las perspectivas de empleo que abrían las instituciones del Estado.

De suerte que el régimen presidido por Venustiano Carranza contenía una profunda contradicción, que hacía difícil si no es que imposible su perduración. En efecto, de una parte se ubicaba dentro de las coordenadas legales, institucionales y valorativas del nuevo pacto social cifrado en la Constitución de 1917; pero, de otra parte, excluía la participación de la mayoría de la población —compuesta por trabajadores del campo y de la ciudad— en el proceso político regular, cuyos intereses no sólo no representaba sino que aun combatía.

El empeño de Carranza por designar al candidato de la burocracia política a sucederle en la Presidencia de la República intensificó las tensiones preexistentes entre el ala moderada y el ala radical del Ejército Constitucionalista,⁷ desencadenó una crisis de hegemonía y condujo al colapso del régimen político. Este se derrumbó estrechamente en el mes de abril de 1920 ante la rebelión de Agua Prieta, encabezada por el grupo Sonora,⁸ a la que se sumaron los principales jefes de operaciones militares del norte, del este, del oeste y del centro y, en forma muy destacada, cuantiosos remanentes zapatistas vinculados con el Partido Nacional Agrarista (PNA), así como numerosos “cuerpos de defensa social” encuadrados en la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y en su brazo

la CONCAMIN nacieron como instituciones públicas autónomas, representantes de los intereses generales del comercio y de la industria nacionales, respectivamente, para operar como órganos de consulta obligatoria del Estado.

⁷ Recuérdese que el ala radical del constitucionalismo impuso al Primer Jefe la resolución de adicionar al Plan de Guadalupe con reformas económicas y sociales en diciembre de 1914; que lo llevó a expedir la Ley del 6 de enero de 1915 —que declaró nulos ciertos efectos de las leyes de 1856 y 1876, así como las acciones efectuadas por las compañías deslindadoras de terrenos; abriendo la posibilidad de que los vecinos de los pueblos pudieran recuperar tierras y obtener nuevas dotaciones—; que lo presionó a firmar un pacto con la Casa del Obrero Mundial (COM) a finales de enero de ese mismo año; que obligó a sus parciales en el Congreso Constituyente de 1916-1917 a aceptar los artículos 27 y 123 del nuevo código; que conminó una y otra vez al viejo hacendado de Cuatro Ciénegas a llevar a la práctica dichos postulados a lo largo de su gestión constitucional.

⁸ Entre los miembros más sobresalientes de este grupo del Ejército Constitucionalista se contaban los generales Álvaro Obregón, Adolfo de la Huerta, Benjamín Hill, Plutarco Elías Calles, Angel Flores, Francisco R. Serrano, Alejandro Monge y los coroneles Abelardo Rodríguez, J.M. Aguirre y Fausto Topete.

político: el Partido Laborista Mexicano (PLM). Fuerzas, estas últimas, con las que el general Obregón había concertado previos pactos políticos. Así, tras el asesinato de Carranza —ocurrido en Tlaxcalantongo, Puebla, el 21 de mayo de 1920— la juventud constitucionalista se hizo de las riendas del poder.

b) 1920-1923

El ascenso del grupo Sonora al poder coincidió con el derrumbe de los mercados exteriores que México tenía; motivado tanto por el repunte de las economías de los Estados que contendieron en la Primera Guerra Mundial, cuanto por las controversias que desatara la Constitución de 1917.

En efecto, los países capitalistas centrales incrementaron notablemente su productividad para poder tomar parte —en condiciones favorables— en la lucha por los mercados internacionales, a través de una cerrada competencia de bajos costos de producción. Concurrencia en la que los países capitalistas periféricos no podían participar en igualdad, habida cuenta de sus bajos niveles de productividad. En consecuencia, los países centrales produjeron más, ofrecieron más y demandaron menos mercancías a los países periféricos. Simultáneamente, todas las mercancías tendieron a bajar de precio, menos el oro. Esta situación se combinó con la disputa que paralelamente se desarrollaba entre el gobierno mexicano y los grandes consorcios mineros y petroleros extranjeros en torno a los artículos 27 y 123 constitucionales. A partir de 1921 la economía mexicana resultó severamente afectada. Se produjo una reducción de las exportaciones —especialmente de las petroleras—, una restricción del crédito y una caída general de los precios. La balanza de pagos se volvió deficitaria y comenzó a ser saldada con oro tomado de la circulación.

Así las cosas, el patrón monetario mexicano basado en el oro se deterioró año tras año: la exportación del oro y el descuento de las monedas de plata frente a los cuños de oro se establecieron como constantes hasta la desmonetarización de este último, ocurrida en el mes de julio de 1931.

Estas circunstancias, de suyo adversas, impactaban a una economía que mostraba las siguientes características generales:

1) El sector más dinámico, que determinaba el crecimiento del conjunto de la economía, era el externo; en el que predominaba la gran empresa extranjera, exportadora principalmente de petróleo y minerales y, en menor medida, de alimentos y materias primas.

2) Las bases de la crisis agraria finisecular no habían sido aún removidas. La actividad agropecuaria seguía girando en torno al eje haciendas-minifundios y exhibiendo una elevadísima concentración de la propiedad de la tierra. La gran hacienda era la unidad productiva dominante en el campo y, aunque con ciertas alteraciones, continuaba recreando las condiciones que desde las postrimerías del porfirismo habían trabado el proceso de acumulación: escasas o nu-las inversiones, empleo de técnicas rudimentarias, relaciones de trabajo esencialmente no-salariales, bajos rendimientos por hectárea, etcétera. El complejo haciendas-minifundios tenía vastos niveles de autoabasto y sus excedentes comerciables se colocaban en los mercados interiores.

3) Además de las haciendas y los minifundios, que constituían el sector "tradicional" del campo, había otras unidades de explotación agropecuaria. Estas, aunque poco numerosas, arrojaban importantes volúmenes de producción. Contaban con crédito suficiente, con maquinaria y equipo y con riego o tierras de humedad. Registraban altos rendimientos por hectárea, empleaban casi exclusivamente trabajadores asalariados y destinaban prácticamente toda su producción al mercado. Se trataba de los ranchos, las empresas capitalistas agrícolas y las agroindustrias; cuyas extensiones territoriales variaban considerablemente entre sí y de una región a otra. Estas unidades productivas integraban el sector "moderno" del agro. Sus mercados interiores estaban representados por las grandes ciudades del centro del país, y sus exteriores básicamente por las estadounidenses. El capital foráneo monopolizaba los cultivos de mayor densidad económica de este sector y controlaba el comercio de los productos de exportación.

4) La industria de transformación estaba compuesta, en lo fundamental, por medianas y pequeñas empresas de la rama textil, de alimentos y bebidas, de calzado y vestido. Esta industria manufacturera pertenecía, en su mayoría, a capitalistas nacionales y estaba totalmente volcada hacia los mercados interiores.

5) El excedente económico nacional, de suyo reducido, sufría

mermas considerables por la relación de intercambio desigual con el exterior, la remisión de las utilidades obtenidas por el capital foráneo a sus países de origen y la exportación de capitales. Todo lo cual se traducía en un excedente económico retenido de poca monta.

El primer régimen político estructurado por el grupo Sonora comportó elementos de continuidad y de ruptura respecto del que le antecedió; tanto en el cuadro de las instituciones públicas, cuanto en el plano de las prácticas políticas socialmente imperantes.

Entre los elementos de continuidad cabe destacar, por su singular importancia, el propósito de institucionalizar el proceso político y de centralizarlo en el presidente de México. Para ello, se hizo necesario mantener las políticas de profesionalización del ejército, de reducción de los grados de libertad que tenían los gobernadores de los estados y los presidentes municipales, y de erección de una serie de organismos públicos. En efecto, Obregón contaba con gran fuerza en el ejército, pero no controlaba por entero a sus generales: su posición era, si cabe la alegoría, la de *primus inter pares*. Sólo la descalificación de sus principales rivales —a través de una lucha a veces sorda, en ocasiones abierta— le permitió ejercer una conducción efectiva del ejército. El primer paso que dio Obregón en esta dirección consistió en eliminar al general Pablo González, cuyas fuerzas —numéricamente muy importantes— se habían mantenido neutrales en el enfrentamiento de 1920 entre Carranza y Obregón. Así, en julio de ese año se acusó a González de estar preparando un golpe militar y se le envió al exilio. Otros jefes militares de dudosa lealtad a los rebeldes de Agua Prieta o plenamente identificados con el régimen carrancista, fueron retirados de los puestos de mando. Los jefes de operaciones militares que solían compartir el poder con los gobernadores de los estados— se reclutaron entre obregonistas probados. En lealtad de estos últimos se reforzó con una amplia gama de comisiones, subsidios y prebendas. Además, se disminuyeron los efectivos del ejército, se crearon las reservas y se organizaron las colonias militares para facilitar el retorno de un buen número de oficiales y de tropa a la vida civil.

Otro elemento de continuidad consistió en el mantenimiento de los nexos gubernamentales con las agrupaciones patronales nacionales recientemente creadas: la CONCANACO y la CONCAMIN. Con ello logró el régimen presidido por Álvaro Obregón: a) garantizar una

representación más directa y amplia, a la vez, de los intereses de los grandes y medianos comerciantes e industriales mexicanos; b) acentuar las relaciones de colaboración entre un vasto sector de capitalistas nacionales y el gobierno; c) sustraer a múltiples fracciones de la burguesía de las luchas electorales, ya que sus intereses económico-corporativos estaban de antemano representados; d) ejercer una vigilancia y fiscalización sobre dichas agrupaciones, que se articularon verticalmente con la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo; dependencia del ejecutivo federal que se reservó el derecho de vetar los acuerdos de dichos organismos que, a su juicio, pudieran “perturbar el orden público o causar perjuicios graves al bien común”; e) fortalecer al presidente de México frente al sistema de los partidos políticos y al poder legislativo.

Entre los elementos de discontinuidad es de mencionar el giro paulatino, aunque constante, que se observó en la política exterior del gobierno; sin duda influida por las condiciones internacionales que surgieron al término de la Primera Guerra Mundial. El caso fue que la diplomacia mexicana transcurrió de una posición de defensa intransigente de los derechos de soberanía política y económica del Estado nacional a otra, más flexible y pragmática, que derivó en la firma con el gobierno de Washington de los “Tratados de Bucareli” en 1923. Acuerdos informales y secretos, a partir de los cuales se normalizaron las relaciones diplomáticas entre México y los Estados Unidos de América.

Para los elementos de ruptura con el régimen carrancista fueron mucho más espectaculares en lo interno.

Ciertamente, mediante el decreto del Ejecutivo Federal de 31 de enero de 1921 se suspendió la incautación de los bancos —en vigor desde diciembre de 1916—, se restituyó a éstos su personalidad jurídica y se ordenó su devolución a sus legítimos propietarios; autorizándose la operación de aquellos que reunieran ciertos requisitos en cuanto a las proporciones entre sus activos y sus pasivos. A la vez, el ejecutivo federal pretendió —aunque infructuosamente, vista la oposición que encontró en el Congreso de la Unión— postergar indefinidamente el propósito de instituir un Banco Único de Emisión, estableciendo en su lugar un sistema plural de bancos. Tras esta escaramuza, el poder legislativo aprobó el 20 de enero de 1923 la Ley del Banco de México y ordenó su instalación; la que no pudo

llevarse a efecto por las dificultades que surgieron para la integración de su capital y por la resistencia que ofreció la banca internacional.

De otra parte, si el régimen carrancista se había empeñado en implantar un sistema de relaciones laborales regido por la descentralización legislativa y administrativa, y fundado en la negociación en el nivel de las empresas, que limitara o excluyera la gestión de las federaciones sindicales de industria y de las confederaciones sindicales nacionales; el régimen obregonista se inclinó por instituir un sistema de relaciones laborales que uniformara los derechos y las obligaciones de los patrones y los obreros en toda la república, pusiera fin a los estancos jurídicos que generaban las legislaciones de los estados y se basara, preferentemente, en negociaciones en las que tomaran parte las federaciones industriales autónomas o bien, la Confederación Regional Obrera Mexicana. En consecuencia, expresó la conveniencia de iniciar un proceso encaminado a federalizar la legislación laboral, como puede leerse en la exposición de motivos del Proyecto de Ley sobre Indemnizaciones, Jubilación y Seguro de Vida que el Ejecutivo Federal turnó al Congreso de la Unión en diciembre de 1921, y en la justificación del Proyecto de Reformas al artículo 123 que el propio Ejecutivo Federal remitió al Poder Legislativo el 24 de julio de 1924.

En la nueva política laboral confluyeron los intereses de dos partes diferenciales. El titular del Poder Ejecutivo Federal, quien resultó fortalecido frente al ejército, los patrones, nacionales y extranjeros; y las innumerables fuerzas políticas regionales. El PLM, que había condicionado su colaboración con el gobierno a que se reconociera la personalidad jurídica de la CROM; se garantizara un desarrollo libre de la acción sindical; se permitiera a los representantes laboristas tratar directamente con los secretarios de Estado o en su defecto, con el presidente de México, los asuntos que fueran de su incumbencia; se considerara a dicha confederación obrera como un factor indispensable en la consulta y en la toma de decisiones en materia laboral y agraria; se creara una Secretaría del Trabajo; y se expidiera una ley reglamentaria del artículo 123 constitucional que rigiera en toda la república.

Los resultados de esta alianza estuvieron a la vista de todos. En poco tiempo se multiplicaron los reconocimientos de las agrupacio-

nes sindicales obreras por el poder público y los patrones, lo que incidió en la generalización de los contratos colectivos de trabajo. Con ciertas salvedades, sin duda importantes, se amplió el respeto al derecho de huelga. A pesar de las dificultades económicas por las que atravesaba el país, se registraron constantes aumentos salariales. Y, en general, se hicieron algunos progresos en el pago de indemnizaciones correspondientes a la separación o al reajuste de obreros, a los accidentes de trabajo, a las incapacidades profesionales, etcétera.

En otro orden de cosas, el régimen obregonista le imprimió un impulso considerable a la reforma agraria. Para ello hubo de perfeccionar los instrumentos legales e institucionales del caso y desplegar una complicada política de alianzas, en la que participó el PNA, entre tantas otras fuerzas sociales y políticas.

El 23 de junio de 1920 se expidió la Ley de Tierras Ociosas⁹ y el 28 de diciembre de ese mismo año, la Ley de Ejidos.¹⁰ Concomitantemente, se organizaron comisiones agrarias en cada una de las entidades federativas; que operaban con base en diversas interpretaciones de la Ley de 6 de enero de 1915, del artículo 27 constitucional, o de las leyes estatales reglamentarias del mismo. Las comisiones locales agrarias estaban facultadas para llevar a cabo restituciones, dotaciones y ampliaciones provisionales de tierras a los pueblos; únicos sujetos con derecho a solicitarlas. Dichas restituciones, dotaciones o ampliaciones eran revisadas posteriormente por la Comisión Nacional Agraria —bajo el control efectivo del titular del poder ejecutivo federal—, que las confirmaban o anulaba. En caso positivo, se expedía una resolución presidencial, que confería un carácter definitivo a la posesión. Quienes resultaban dotados eran los pueblos y no los individuos; éstos tenían derecho

⁹ De acuerdo con esta ley, las tierras que se mantuvieran ociosas una vez iniciado el ciclo agrícola, quedaban a disposición de los ayuntamientos para que éstos los arrendaran durante un año a los vecinos de las municipalidades. Con ella se buscaba presionar a los terratenientes para que explotaran sus propiedades y calmar —al menos temporalmente— los apremios de tierras que tenían los campesinos.

¹⁰ Esta disposición legal se propuso aclarar y sistematizar los diversos reglamentos y las distintas circulares que hasta entonces se habían emitido sobre los ejidos de los pueblos. Definía: a) los sujetos que tenían derecho a ser dotados; b) la extensión de los ejidos; c) el procedimiento para la solicitud de tierras en los casos de restitución y dotación; d) cuáles eran las autoridades agrarias, eliminando, por cierto, las facultades que en la materia se habían otorgado a los jefes de operaciones militares; e) el tamaño de la parcela familiar y de la propiedad privada inafectable por la reforma agraria.

al usufructo de una parcela, pero no a la propiedad de la misma. Como es claro, la rapidez en la tramitación de los expedientes de dotación de ejidos a los pueblos dependía de complejas correlaciones de fuerzas.

El 11 de octubre de 1922 emitió la Comisión Nacional Agraria su Circular 51, documento que plasmó una nueva concepción de la reforma agraria. En efecto, en ella se sostenía la necesidad de superar la noción del ejido como un mero agregado de parvifundios —sin mayor articulación que la de la posesión legal de la tierra en común— y de reemplazarla por otra; en donde la explotación de la tierra y el mercadeo de sus productos se realizaran en forma colectiva, mediante la organización cooperativa.¹¹

Como era de esperar, la oposición que las medidas agrarias del régimen obregonista suscitaron fue enorme. Los hacendados ofrecieron una resistencia legal, fiscal y política a cualquier intento de expropiación de sus tierras y, cuando ello resultó infructuoso, se opusieron con la fuerza. Las “guardias blancas” organizadas por los grandes terratenientes y los grupos armados por los sindicatos campesinos y las ligas de comunidades agrarias se ensartaron en sangrientas luchas, apenas contenidas por el Ejército Federal.

De todos modos, el reparto agrario se intensificó. Si durante el gobierno de Carranza se dotó a 334 ejidos, compuestos por 77 mil 203 ejidatarios, con 381 mil 926 hectáreas; durante la administración de Obregón se benefició a 759 ejidos, integrados por 161 mil 788 ejidatarios, con un millón 715 mil 581 hectáreas.

En el campo educativo también se produjeron transformaciones profundas. El artículo 73 de la Constitución de 1917 había desmembrado el antiguo Ministerio de Instrucción Pública y dejado la educación básica en manos de las distintas entidades federativas y de sus municipios. Así, durante el régimen carrancista al gobierno

¹¹ De conformidad con la Circular 51 de la Comisión Nacional Agraria, el ejido debía manejarse por un “comité administrativo”, compuesto por tres miembros, que serían electos en asamblea general por todos los miembros acreditados del mismo. Las facultades de este comité consistían en dictar las disposiciones encaminadas al mejor cultivo de los terrenos ejidales y a la apropiada distribución de las labores agrícolas. El comité no estaba autorizado para tomar ninguna decisión de importancia sin el consentimiento de la asamblea general.

La propia Circular disponía, además, que tan pronto como a un poblado se le diera posesión de tierras, el comité debería proceder a separar la tierra en cuatro grupos, a saber: a) el fundo legal; b) los terrenos de labor, que se destinarían al trabajo cooperativo; c) pastizales de aprovechamiento común; d) terrenos con bosques, que serían igualmente destinados al uso común.

nacional competió la impartición de la enseñanza solamente en el Distrito y en los Territorios Federales. Tras el triunfo de la rebelión de Agua Prieta, José Vasconcelos, representante de un importante sector de las capas medias ilustradas, fue nombrado rector de la Universidad Nacional. Desde su cargo, emprendió una intensa campaña para que se restableciera la Secretaría de Educación Pública; de manera que se permitiera al gobierno federal mantener escuelas primarias en todo el país, con independencia de las prerrogativas de los estados y los municipios. El reclamo de Vasconcelos encontró eco: el 25 de julio de 1921 se publicó el decreto presidencial correspondiente, que fue ratificado por el Congreso de la Unión el 28 de septiembre de ese mismo año. Con ello se desencadenaron dos procesos entrelazados: a) el de la centralización educativa, b) el de la extensión de la enseñanza a la gran masa de la población, incluyendo la rural.

Hacia 1910 el 80 por ciento de la población del país era analfabeta. El sistema de instrucción pública estaba muy poco desarrollado y se hallaba concentrado en las ciudades. A las escuelas públicas asistía la población de medianos recursos, mientras que la acomodada concurría a las escuelas establecidas por el clero al amparo de la política de conciliación del porfirismo. Una vez concluida la revolución armada, se implantó un riguroso laicismo en los sistemas educativos público y privado; pero éstos siguieron atendiendo casi exclusivamente a la población urbana.

Con Vasconcelos a la cabeza, la nueva Secretaría de Educación Pública inició un amplio y original programa de educación rural. Maestros especiales —llamados *mistoneros*— recorrieron las diversas regiones del país, con el propósito de encontrar en cada poblado un voluntario que quisiera desempeñarse como maestro local a cambio de una modesta remuneración de la SEP y de convencer a los habitantes que erigieran una escuela, por humilde que ésta fuera, con su propio esfuerzo. Quienes se ofrecieron como maestros eran, por lo regular, vecinos del pueblo que habían recibido educación formal en alguna población o ciudad de las cercanías. Su deficiente preparación solía verse compensada por su conocimiento de los problemas locales y por el entusiasmo de redención social que los animaba. Cuando Vasconcelos dejó el cargo en 1924, había más de cien *mistoneros* y unas mil escuelas rurales federales.

Independientemente del contenido liberal-decimonónico de la enseñanza que impartían, los maestros rurales se convirtieron en catalizadores de las luchas sociales en sus localidades y entraron a menudo en conflicto con el clero, los caciques, los grandes hacendados y otros intereses creados.

Las alianzas antes referidas y la dinámica que éstas observaron, se proyectaron con mayor o menor fidelidad en el Congreso de la Unión: escenario privilegiado del sistema pluripartidista de la época.

Como se recordará, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), que agrupaba a muchos de los caudillos revolucionarios, fue el que propagó y sostuvo en forma determinante la candidatura de Álvaro Obregón a la presidencia de la república en las elecciones de 1920. En consecuencia, tras el triunfo de Obregón en los comicios, el PLC obtuvo el predominio indiscutible en el Congreso de la Unión y se estableció como el partido político más influyente del país. Así y todo, la sospechosa muerte del general Benjamín Hill —figura señera del partido— provocó un debilitamiento de su dirección y cierto distanciamiento de ésta con el presidente Obregón. Algunos miembros destacados del PLC comenzaron a atacar la gestión de ciertos secretarios de Estado de la administración obregonista desde 1921 y, sin consultar con el presidente, en diciembre de ese mismo año presentaron en la Cámara de Diputados un proyecto de reforma constitucional para reemplazar el sistema presidencialista por otro, de corte parlamentarista. Obregón maniobró hábilmente para impedir que el proyecto de ley fuera discutido en la Cámara y, desde ese momento, se deslindó abiertamente del PLC. A raíz de esto, se produjo una crisis en el gabinete presidencial, se cimbraron las posiciones del PLC en el plano nacional y en las dimensiones estatales y municipales; pero el conflicto no pasó a mayores.

Tras estas diferencias optó Obregón por vincularse más estrechamente con el Partido Nacional Cooperativista (PNC), cuyo predominio en el Congreso de la Unión se asentó al integrarse la XXIV legislatura, en agosto-septiembre de 1922. En esta ocasión se suscitó un hecho por demás revelador de la fragilidad de los partidos caudillistas: los candidatos del PLC se pasaron en masa al nuevo favorito, el PNC.

En 1923, ante la proximidad de las elecciones presidenciales, los

partidos políticos nacionales se escindieron —con excepción del laborista—, por razón de las distintas candidaturas que fueron surgiendo. El PLC se dividió en cuatro grupos, con otros tantos aspirantes a la presidencia, a saber: Antonio I. Villarreal, Salvador Alvarado, Raúl Madero y Plutarco Elías Calles. Estas candidaturas no llegaron, sin embargo, a lanzarse en forma oficial; visto el propósito de la mayoría peleeana por arribar a la unidad. Esta no se logró y el PLC quedó dividido y sin candidato propio en la crisis política de 1923. El PNC se divorció, a su vez, en fracciones que apoyaban ahora la nominación de Adolfo de la Huerta y a la candidatura de Plutarco Elías Calles. Algo similar ocurrió en el PNA, que se dividió en dos grandes alas: la delahuertista y la callista. Por contraste, el PLM sostuvo monóticamente a Calles. De donde las fracciones callistas del PNC y del PNA formaron un frente común con los laboristas, que les permitió imponer su dominio en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y obtener el triunfo para la nominación cameral de Calles.

Así, la sucesión presidencial fue, de nueva cuenta, el factor que rompió el inestable equilibrio sobre el que descansaba el régimen político. Las diversas fuerzas y los distintos grupos que dentro y fuera de la burocracia política se oponían a que el presidente Obregón designara al candidato a sucederle y a que cristalizara la coalición Obregón-Calles-PLM-CROM, se ensartaron en una controversia política, primero, y en un conflicto armado, después.

En efecto, la oposición —que desbordaba con mucho la representación partidaria— tomó el camino de las armas y estalló la rebelión militar-civil del 5 de diciembre de 1923. De acuerdo con fuentes gubernamentales, el 20 por ciento de la oficialidad (102 generales, 573 jefes y 2 mil 417 oficiales) y el 40 por ciento de la tropa —23 mil 224 efectivos— se rebelaron en esa fecha. A ellos se sumaron cerca de 24 mil civiles armados, lo que hacía un total de 50 mil hombres. En los primeros días de la guerra contaba Obregón apenas con 35 mil soldados para hacer frente a los sublevados. Con todo, esta inicial desventaja numérica desapareció en el curso de un mes, gracias a la puesta en activo de las reservas y a la entrada en combate de las milicias obreras y campesinas organizadas por el PLM y la CROM. Por lo demás, la falta de un mando unificado, la ausencia de coordinación en el movimiento de sus fuerzas, y el no haber hecho

uso del elemento sorpresa, llevaron a los rebeldes al fracaso. Como salta a la vista, la derrota infringida al sector insubordinado del ejército y el triunfo de la coalición Obregón-Calles-PLM-CROM, fueron acontecimientos que alteraron la correlación de fuerzas existente hasta ese momento y sentaron las bases para la estructuración de un nuevo régimen político, que supuso el acceso de dichas agrupaciones obreras a un primer plano de la vida política nacional.

c) 1924-1926

La crisis política de 1923 —en cuanto crisis de hegemonía, suscitada por la división del grupo Sonora y acompañada por el embate de fuerzas sociales ajenas al bloque en el poder— fue superada por medio de la concertación de nuevas alianzas, que abrieron paso a un novel régimen político, encabezado por el general Calles y avalado por el general Obregón; que se extendió por espacio de dos años, aproximadamente. Ciertamente, como tendremos ocasión de ver, las condiciones en las que reposó inicialmente el gobierno laborista del presidente Calles se alteraron de manera sustantiva a finales de 1926 y, ya en 1927, se asistió a la instauración de otro régimen político, caracterizado por el gobierno compartido y disputado, a la vez, entre el presidente Calles y el Caudillo.

El rasgo distintivo de los dos primeros años de la administración del presidente Calles estribó en la racionalización y ampliación del aparato estatal, en la multiplicación de las funciones de éste y en la fundación de numerosos organismos públicos. De manera concomitante, se observó una aceleración del proceso de centralización e institucionalización de las prácticas políticas del momento vigentes. Por último, mas no por ello menos importante, las relaciones exteriores de este lapso estuvieron connotadas por el tenaz empeño gubernamental de reivindicar la soberanía económica y política de México.

Fue éste el primer gobierno posrevolucionario que colocó, de manera conciente y deliberada, a la política económica en el centro de su proyecto de reconstrucción nacional; en cuanto elemento vertebrador y jerarquizador de sus diversos programas de acción. El meollo de la nueva política económica consistió en: a) el sanea-

miento de las finanzas públicas: diversificación de las fuentes de ingreso federales mediante la creación del impuesto sobre la renta, racionalización del régimen fiscal a través de la celebración de la Primera Convención Nacional Fiscal,¹² y otros; b) la reducción del presupuesto de gastos corrientes de la federación: recorte de sueldos en todas las secretarías de Estado, supresión de departamentos inútiles o redundantes en diversas dependencias públicas, reformas a los métodos de contabilidad, supresión de subsidios, control de adquisiciones y, c) la aplicación de los recursos así obtenidos a la formación de una nueva estructura bancaria, al aumento de los créditos otorgados al establecimiento de la infraestructura básica: obras de irrigación, construcción de caminos, edificación de escuelas agrícolas, rehabilitación del sistema ferroviario y de los puertos marítimos, y al pago de la deuda externa.

Los frutos de la nueva política económica no se hicieron esperar. Al finalizar el año de 1925 el superávit del gobierno federal era de 21 millones de pesos, y ello después de la creación del Banco de México, que nació del ahorro estatal de 51 millones de pesos oro. Una vez saneado el erario público y centralizado su funcionamiento de acuerdo con criterios generales y uniformes en todo el país, una vez reestructurado el defectuoso sistema bancario de la República, se apostaba a garantizar el fomento de la producción y la retención —a través del crédito— de los capitales que se encontraban fuera de la circulación.

Este curso de la acción gubernamental supuso una renovación de las alianzas entre la burocracia política pública y las diversas fracciones de la burguesía nacional y extranjera y exigió, a la vez, una redefinición de los compromisos previamente establecidos por la propia burocracia política pública con las distintas clases, categorías y grupos sociales subalternos.

El primer paso que se dio hacia la formulación de la nueva política económica y, por ende, hacia la reformulación de las alianzas políticas, tuvo lugar durante la presidencia de Álvaro Obregón, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convocó a la Primera Convención Nacional Bancaria, que se celebró en la ciudad de México el 2 de febrero de 1924. En ella se abordaron y acordaron

¹² La Primera Convención Nacional Fiscal se reunió en la ciudad de México en el mes de agosto de 1925.

los criterios generales que, en adelante, regirían las actividades crediticias del país, así como los lineamientos para proceder a la centralización de la emisión de billetes. Al término de esta convención, se creó una comisión permanente, que habría de servir de lazo de unión entre cada convención similar, así como de vínculo regular con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La comisión permanente quedó integrada por representantes de las agrupaciones patronales —industriales, comerciales, agrícolas y bancarias— y presidida por delegados gubernamentales. En ella se elaboraron las disposiciones capitales, que cristalizarían posteriormente en una variedad de leyes y decretos.¹³ De conformidad con dichas disposiciones legales, se instituyó el 29 de diciembre de 1924 la Comisión Nacional Bancaria, que sustituyó a la referida comisión permanente y que quedó formalmente constituida el 12 de enero de 1925. La Comisión Nacional Bancaria debería funcionar como un “organismo de inspección oficial”: practicaría inspecciones a los bancos, vigilaría las remesas de fondos, los depósitos, las inversiones, y sugeriría medidas convenientes para mejorar y ampliar las operaciones de crédito. Así y todo, se dispuso que se integrara con cinco miembros, de los cuales tres estaban en representación de los intereses industriales, comerciales y agrícolas —y eran propuestos a su vez por las respectivas confederaciones de cámaras patronales—, uno estaba en representación de la CROM, y el último era un delegado del gobierno. El caso fue que la Comisión Nacional Bancaria se estableció —entre otros— con el propósito de vigilar la observancia de diversas leyes y decretos, en especial, de la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, promulgada el 7 de enero de 1925.¹⁴ Ley con la cual quedó concluido el periodo de

¹³ Entre ellos: la Ley sobre Bancos Hipotecarios y Refaccionarios; los decretos sobre las Obligaciones de los Antiguos Bancos de Emisión y sobre la Suspensión de Pagos a Bancos o Establecimientos Bancarios; las leyes sobre Bancos de Fideicomisos y Almacenes Generales de Depósito y Graneros; la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios; y los decretos que crearon el Banco de México y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

¹⁴ La Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios era aplicable a los bancos nacionales, a las sucursales de los bancos extranjeros establecidos en el país y, en general, a las sociedades bancarias. Para los efectos de la ley se consideraban instituciones: el Banco Único de Emisión, la Comisión Monetaria, los bancos hipotecarios, refaccionarios, agrícolas, industriales, los de depósito y descuento, y los de fideicomiso. Sólo podrían establecerse instituciones de crédito en la república por concesión del ejecutivo federal. La ley establecía las características y funciones propias de cada banco, las diversas

desajustes ocasionado por el derrumbe del régimen bancario porfirista al establecerse las bases indispensables para la reestructuración del sistema.

El 28 de agosto de 1925 se creó el Banco de México, S.A. Su ley constitutiva facultaba al banco para cinco funciones, a saber: a) emitir billetes; b) regular la circulación monetaria en la república, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés; c) redescantar documentos de carácter específicamente mercantil; d) hacerse cargo del servicio de tesorería del gobierno, y e) en general, con las limitaciones de la ley respectiva, efectuar las operaciones bancarias que competen a los bancos de depósito y descuento.

El capital suscrito del banco fue de cien millones de pesos divididos en dos series de acciones; la serie "A", suscrita y pagada enteramente por el gobierno federal, que tenía el valor de 51 millones de pesos, y la serie "B", por el monto complementario, que podía ser suscrita por los bancos asociados y el público.

La desventaja de origen que debió encarar el Banco de México —y que no superó sino hasta una década más tarde— fue la de no contar en sus inicios más que con cinco bancos asociados. Así, al operar con un número tan reducido de bancos asociados, el Banco de México se vio forzado a hacerlo con particulares, es decir, como un banco de depósito y descuento que en lugar de centralizar el crédito competía con los bancos privados establecidos.

Con todo y estas limitaciones, el Banco de México realizó operaciones tendientes a reducir el descuento de la plata, mediante acciones de distinta índole; si bien no controló todo tipo de interés, al menos hizo que las tasas descendieran; logró que renaciera la confianza del público en el billete bancario; y, en general, fue una pieza clave en la formación de una nueva estructura bancaria, que buscaba subordinar a los bancos comerciales —tanto nacionales como extranjeros— a la política monetaria, crediticia y cambiaria del *gobierno federal*.

Otras instituciones relevantes que se fundaron entonces fueron: la Comisión Nacional de Irrigación —constituida de acuerdo con la

operaciones de crédito que podían realizarse, el monto y las modalidades de las mismas, y las garantías y autorizaciones especiales que requerían. Se fijaban condiciones de vigilancia e inspección de las instituciones; se prescribían los impuestos que deberían cubrir y las circunstancias en las que procedería la caducidad de las concesiones.

Ley de 4 de enero de 1926; el Banco Nacional de Crédito Agrícola —instituido de conformidad con la Ley de Crédito Agrícola de 9 de enero de 1926—; y los bancos Regionales Ejidales —sancionados por la Ley de 16 de marzo de ese mismo año.

El nuevo *modus vivendi* monetario, crediticio y cambiario supuso el reconocimiento de ciertos límites a la intervención económica del Estado por parte de la burocracia política pública y la aceptación de nuevos ámbitos de operación estatal por parte de los banqueros y financieros nacionales y extranjeros.¹⁵ Con ello, se selló una alianza —sobre bases renovadas— que habría de prolongarse por toda una década. Pero, a la vez, se ampliaron los grados de libertad de la política de reivindicaciones nacionales del Estado mexicano.

En efecto, los acreedores extranjeros —unificados en el Comité Internacional de Banqueros, dominado por la casa Morgan— fueron partícipes y beneficiarios de las nuevas “reglas del juego”. Ello posibilitó el refinanciamiento de la deuda externa de México —lo que ocurrió en el mes de octubre de 1925— y la desintegración del bloque de los reclamantes extranjeros. De un lado quedaron los banqueros, industriales y comerciantes foráneos, de otro lado, los consorcios petroleros internacionales. Situación que permitió al gobierno presidido por el general Calles reabrir la controversia sobre las cláusulas conflictivas de la Constitución de 1917. En esta coyuntura, se permitió omitir los Acuerdos de Bucareli de 1923 y expedir la Ley Orgánica de la Industria Petrolera de diciembre de 1925 —así como su reglamento del mes de marzo de 1926—, que representaron una franca ofensiva para recuperar la soberanía nacional sobre el petróleo y un esfuerzo para racionalizar la industria petrolera.

La ofensiva del gobierno mexicano se produjo en un contexto en el que competían dos posturas diplomáticas estadounidenses —la de los *duros*, al estilo del embajador Sheffield, vinculado con los intereses de las compañías petroleras, y la de los *listos*, a la manera del embajador Morrow, sucesor del anterior, relacionado con los intereses de los banqueros, industriales y comerciantes norteamer-

¹⁵ En este contexto se inscribió la devolución a manos privadas de la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., de la cual el gobierno federal era el accionista mayoritario desde el año de 1908 y que había sido incautada por el Ejército Constitucionalista en 1914.

ricos— y en el que campeaban dos posiciones dentro de la propia administración pública nacional —la de los *blandos*, encabezada por Alberto J. Pani, secretario de Hacienda y Crédito Público, cercana a los intereses de la empresa privada, nacional y extranjera, y la de los *intransigentes*, representada por Luis N. Morones, secretario de Industria, Comercio y Trabajo, asentada en las agrupaciones sindicales, obreras y campesinas. Esta dualidad, interna y externa, imprimió su dinámica a las relaciones diplomáticas mexicano-estadunidenses, que se deterioraron al grado de prefigurar un conflicto armado entre ambos Estados. Ello sucedió a finales de 1926 y principios de 1927, cuando las diferencias entre los dos países se profundizaron y complicaron con motivo de la intervención militar estadounidense en Nicaragua y por razón del conflicto Estado-Iglesia que por aquellos días estalló en México.

Esta grave crisis internacional se resolvió en favor de las posiciones diplomáticas de los *listos* estadounidenses y de los *blandos* mexicanos. En consecuencia, la administración del presidente Calles se vio en la necesidad de llegar a acuerdos aún más informales que los de Bucareli con el embajador estadounidense, que atenuaron la animadversión y las sospechas de Washington en relación con el gobierno mexicano, y que comprendieron el mantenimiento de los privilegios de que gozaban las empresas petroleras extranjeras en México, al menos por el momento.

En otro orden de cosas, el ejército absorbía en 1924 más del 30 por ciento del presupuesto público federal, esto es, más de cuatro veces lo que cualquier otra secretaría de Estado. Sin embargo, el presidente Calles aprovechó el debilitamiento que había sufrido el ejército tras el desastre delahuertista de 1923-1924 y, a través de su secretario de Guerra y Marina, general Joaquín Amaro,¹⁶ redujo los gastos de las fuerzas armadas para concentrar la inversión pública en la infraestructura básica, en la agricultura, la industria y la educación. Así, entre 1924 y 1927 el gasto militar disminuyó del 36 al 25 por ciento del presupuesto público federal.

También tuvo lugar un notorio avance en el proceso de institucionalización y profesionalización del ejército. La legislación militar de marzo de 1926 —Nueva Ley Orgánica del Ejército y la

¹⁶ Secretario de Guerra y Marina de 1924 a 1928, y de este último año a 1930.

Armada, Ley de Promociones, Ley de Disciplina, Ley de Retiro y de Pensiones— estuvo encaminada a despolitizar a las fuerzas armadas, a definir sus funciones específicas, a establecer la carrera militar y a garantizar la seguridad social de sus miembros. Además, se reorganizó el Colegio Militar con el propósito de formar oficiales leales al general Amaro y al presidente Calles, que se distribuyeron por todo el país, incrustándose entre los caudillos militares y la tropa. Concomitantemente se instauró el Estado Mayor General como cuerpo de élite de la Secretaría de Guerra y Marina, integrado por oficiales jóvenes que habían cursado estudios en el extranjero, con una vinculación directa con el presidente de México. Por último, se reorganizaron las reservas rurales o “cuerpos de defensa social” —cuya importancia se constató en el combate de la rebelión de diciembre de 1923—, en cuanto contrapeso de las fuerzas armadas regulares.

En el campo laboral se buscó la conciliación de los intereses de clase a través de la mediación del árbitro supremo: el titular del poder ejecutivo federal. Esta labor fue instrumentada por Luis N. Morones, secretario de Industria, Comercio y Trabajo, “hombre fuerte”, de la CROM y del PLM. Se puso en marcha un proceso de centralización, jerarquización y empaquetamiento de las demandas obreras; cuyo primer paso consistió en la eliminación de los “irresponsables” y de los “provocadores”. Su afán estribaba en producir una nueva estrategia de desarrollo industrial, fundada en la “eficiencia racional” y la “responsabilidad recíproca”, que atendiera a las particularidades inherentes de cada una de las ramas de la industria.

Dentro de este curso de acción se celebró en el mes de octubre de 1925 la Convención Industrial y Obrera del Ramo Textil, que uniformó de una vez por todas las relaciones laborales de la industria transformadora más importante del país e instituyó juntas o consejos mixtos facultados para resolver a través de la conciliación y el arbitraje los conflictos que se suscitaban entre las empresas y los sindicatos obreros, bajo la supervisión de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Con ello se perseguían dos objetivos distintos pero entrelazados: por un lado, jerarquizar los conflictos obrero-patronales, al crear instancias a nivel fabril, distrital y nacional, encargadas de avenir y arbitrar entre las partes; por otro lado, disminuir por vía de la operación de dichos mecanismos el número y la

intensidad de los conflictos.¹⁷ En opinión de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, los acuerdos de la Convención Industrial y Obrera del Ramo Textil servirían de precedente para la realización de ulteriores convenciones en otras ramas de la industria.

A lo anterior habría que agregar que la injerencia del presidente de México en los asuntos laborales —hasta entonces restringida al distrito y a los territorios federales— se amplió considerablemente, al declararse de exclusiva jurisdicción federal todo lo relativo a las industrias de ferrocarriles (28 de abril de 1926), minas y petróleo (5 de marzo de 1927) y textiles (15 de marzo de 1927), incluyendo los conflictos de trabajo. Lo que derivó en la expedición del decreto de 22 de septiembre de 1927, por medio del cual se creó el Tribunal Superior de Conciliación y Arbitraje y se instituyeron las Juntas Federales de Conciliación; cuyos fallos en los conflictos de las industrias antes referidas debían considerarse como definitivos e inapelables.

Si bien es cierto que este proceso de centralización, jerarquización y empaquetamiento de las reivindicaciones obreras se tradujo en un fortalecimiento institucional del presidente de la república y en un afianzamiento de las posiciones de poder de la burocracia sindical laborista; no es menos cierto que el propio proceso no redituó —como en el pasado inmediato— en beneficio de los trabajadores. En efecto, sus demandas fueron durante estos años filtradas, contenidas, con frecuencia, reprimidas. De suerte que se fue abriendo un abismo entre los socios de base de las agrupaciones sindicales y sus respectivas burocracias, entre los trabajadores organizados y el presidente Calles.

A la administración Calles se le acreditan, durante sus primeros dos años de gobierno, diversas iniciativas que imprimieron un notable impulso a la producción agrícola, entre ellas; la fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, de los bancos ejidales regionales, de la Comisión Nacional de Irrigación y de la Comisión Nacional de Caminos, de las escuelas centrales agrícolas, etcétera. Parecía que por primera vez se pretendía atacar de manera conjunta y sistemática los problemas básicos de la agricultura mexicana. Sin

¹⁷ Ello no contravenía las disposiciones constitucionales relativas a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ya que hacia entonces su integración y su funcionamiento no habían sido aún reglamentados.

embargo, ello no era así. Los técnicos callistas sostenían que la reforma agraria, tal y como se había venido aplicando, era un rotundo fracaso; por lo que había que frenar cuanto antes el reparto de tierras y proceder a estimular a la sociedad rural con crédito, técnica, educación, irrigación y caminos. Enfoque conservador y tecnocrático que habría de chocar una y otra vez con numerosas y disímiles fuerzas sociales agrarias, que seguían demandando el fraccionamiento de las grandes haciendas y la redistribución de la tierra.

El 19 de diciembre de 1925 el Congreso aprobó, después de largos y encendidos debates, la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal; que estaba en contraposición y reemplazaba las ideas fundamentales de la Circular 51 de la Comisión Nacional Agraria. La controversia de fondo residía en si los ejidos debían ajustarse a una explotación colectiva o individual. La Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal favorecía esta última modalidad, pero no establecía como obligatoria la parcelación del ejido. Esta decisión quedaba en manos de la asamblea general de cada ejido.¹⁸

Una vez que la Comisión Nacional de Irrigación inició las primeras grandes obras públicas, quedaba por resolver cómo se distribuirían las tierras así mejoradas. A tal efecto se promulgó la Ley Federal de Irrigación el 9 de enero de 1926. De acuerdo con ella, todas las tierras abiertas al cultivo por medio del riego público deberían dividirse en lotes familiares y asignarse a "campesinos medios". Esto es, a aquellos que ocupaban una posición social y cultural entre los dos extremos representados por los ejidatarios y los grandes hacendados. En los círculos callistas se pensaba que de esta manera se

¹⁸ La innovación más importante de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal estribaba en que en adelante la distribución de las tierras ejidales se realizará bajo la supervisión de agentes gubernamentales —en demérito de los "comités administrativos"— y en que cada miembro recibiría una parcela de la cual no se le podía privar o permutar, a menos que dejara de cultivarla durante dos años consecutivos. El cuerpo representativo, en cualquier caso, seguía siendo el comité administrativo del ejido, electo en el seno de la asamblea general del mismo. Su primera obligación consistía en separar las diferentes partes que formaban el ejido, acompañado por el representante del gobierno, las cuales eran: el fundo legal, la parcela escolar, los terrenos de labor, los pastizales y bosques, y los terrenos improductivos. Estas dos últimas categorías deberían ser explotadas en forma comunal en todos los casos y no podían ser divididas entre los miembros. Sólo la forma en la que debía de cultivarse la tierra de labor era decidida por la asamblea general.

reforzaría la pequeña propiedad, que debería constituir —con el ejido como alternativa inferior— la base de la estructura agraria futura.

El propio 9 de enero de 1926 se promulgó la Ley de Crédito Agrícola y poco tiempo después se inauguró el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Asimismo, se establecieron cuatro bancos regionales ejidales, que con el correr del tiempo llegarían a sumar nueve.

Con el propósito de poblar los terrenos nacionales y de aprovechar propiedades privadas inadecuadamente explotadas, se expidió la Ley Federal de Colonización el 5 de abril de 1926. De conformidad con dicha disposición legal, las tierras colonizadas adoptarían la modalidad de la propiedad privada, sin mayores restricciones.

Por último, y ya en un contexto de evidente conflicto-compromiso entre las fuerzas del callismo y las del obregonismo, se promulgó la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas el 23 de abril de 1927. Fue este el primer intento por elaborar un código agrario consistente desde el punto de vista jurídico, que reglamentara el artículo 27 constitucional. La nueva ley definía cuáles eran las propiedades afectables y en qué cantidad, el monto de las dotaciones que debían hacerse a cada ejidatario —la “pequeña propiedad” podía ser hasta 50 veces mayor que la parcela ejidal—, quiénes eran sujetos de dotación —todo núcleo de población con más de 25 habitantes, con lo que se suprimía la definición política de “pueblo” para tener derecho a solicitar tierras y se despejaba la vía para que los peones de las haciendas las obtuvieran—. Sin embargo, la propia ley enfatizaba el derecho de audiencia y de amparo de los propietarios afectados, lo que dificultaba enormemente el fraccionamiento de las grandes haciendas.

Como resultado del juego de fuerzas que actuaban en el agro, entre diciembre de 1924 y diciembre de 1928 se dotó a mil 667 ejidos, compuestos por 301 mil 587 ejidatarios, con una superficie de 3 millones 173 mil 149 hectáreas. Esto es, casi el doble de las dotaciones que se practicaron durante el régimen obregonista.

La labor educativa del gobierno del presidente Calles se centró en la superación del personal docente —del reclutamiento local de los maestros se transitó a su preparación en las escuelas normales rurales— y en una reforma de los contenidos de la enseñanza,

encaminadas a ampliar los conocimientos agrícolas y a propagar las técnicas modernas entre los campesinos.

En efecto, los gobiernos de los estados de Hidalgo, Puebla, Michoacán y Oaxaca habían establecido desde 1922 escuelas normales rurales. Paralelamente, el gobierno federal había instituido algunas escuelas normales regionales. En el mes de enero de 1926 se reconoció la gran importancia que dichos planteles tenían y la Secretaría de Educación Pública elaboró un plan para integrar el sistema y crear más unidades, sostenidas por la federación y denominadas escuelas normales rurales. En poco tiempo operaban una docena de ellas, que constituían el núcleo de todo el programa de educación rural; preparaban nuevos maestros, capacitaban al personal —insuficientemente formado— que ya laboraba y realizaba trabajo social en las zonas de su influencia. De otra parte, en 1925 se fundó la primera escuela central agrícola, a la que siguieron otras, y a las cuales sólo los hijos de los ejidatarios y de los pequeños agricultores de la localidad tenían derecho a asistir.

El artículo 3° constitucional sancionaba la educación laica y el 130 regulaba el número de sacerdotes, en especial, el de los extranjeros. La administración del general Calles se propuso reglamentar este último artículo en 1926, lo que desembocó en una ruptura entre el gobierno nacional y la jerarquía de la iglesia católica.

Ante el desacato clerical y su enlazamiento con la agudización de las tensiones diplomáticas entre México y los Estados Unidos, el presidente Calles optó por cerrar los colegios confesionales, convertir los conventos y seminarios en escuelas públicas, deportar a las monjas y sacerdotes extranjeros y conminar a los presbíteros a que se registraran ante las autoridades competentes, puesto que se había fijado un número determinado de ministros del culto católico por cada entidad federativa.

La jerarquía eclesiástica católica respondió de manera beligerante: suspendió los servicios del culto. Al poco tiempo se inició la Guerra Cristera, que no tardó en adquirir el carácter de una revuelta campesina, que ni los mismos llamados al apaciguamiento de las autoridades religiosas pudieron, en su momento, calmar. Ciertamente, de los dos brazos que conformaban en sus inicios a la rebelión cristera, el movimiento clandestino urbano de corte nacional y el movimiento armado rural de alcances regionales; el primero fue

rápido desarticulado en tanto que el segundo se prolongó hasta bien entrados los años treinta.

La revuelta rural revistió un carácter particularmente sangriento, arrojó un saldo de 80 mil muertos tan sólo entre 1926 y 1929, y auspició la intervención política extranjera. Hacia 1927 la rebelión cristera se hallaba confinada a los estados de Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Colima, y aunque la autoridad gubernamental se debilitó durante algún tiempo en el Bajío, no fue puesta verdaderamente en peligro. Los cristeros recorrían las zonas rurales en enfrentamientos constantes con el ejército, quemaban las escuelas públicas, asesinaban a los maestros, dinamitaban los trenes. Por cada maestro sacrificado la tropa federal escarmentaba a un cura. Los "colgados" de los postes telegráficos se volvieron parte integrante del paisaje rural del occidente de México.

Las frágiles finanzas nacionales, reanimadas en 1925, dependían demasiado de ingresos tan aleatorios como los provenientes de los impuestos petroleros. La competencia de Venezuela y el Medio Oriente, la sobreproducción en los Estados Unidos y la nueva legislación nacionalista en México determinaron, entre otros factores, un descenso impresionante de los ingresos por concepto de la producción y venta de petróleo; descenso que no pudieron compensar las nuevas fuentes de ingresos como el impuesto sobre la renta, la gasolina o las exportaciones agrícolas. A mediados de 1926, cuando estalló el conflicto con la Iglesia y las relaciones con los Estados Unidos se volvieron más hostiles que nunca, la otra fuente principal de ingresos fiscales, la plata, resintió una crisis mundial. Todo ello se conjugó en una intensificación de las luchas sociales, en una nueva división del grupo Sonora y en un cuestionamiento general del proyecto callista.

d) 1927-1928

La base política inicial del presidente Calles se había integrado con el bloque de los gobernadores de los estados del Golfo, algunos caudillos del interior, el PNA y, muy especialmente, la CROM y el PLM. En vista de la dispersión del poder y del sistema pluripartidista que entonces regían, el ejecutivo contaba apenas con una minoría de adeptos en el congreso. Minoría que se veía impedida a fraguar las

más sorprendentes alianzas y confrontaciones parlamentarias, para poder hacer efectiva la política general del presidente de la República. Estas coaliciones y colisiones repercutían, a su vez, en la vida del gabinete, en las luchas de los estados y en las pugnas municipales.

Conflicto de poderes que estaba, como es claro, alimentado por las controversias que surgían en torno a la política económica del gobierno, alrededor de su política laboral, agraria y educativa; acerca de las definiciones internacionales del régimen, etcétera. Los frentes de lucha se interpenetraban y complicaban las alianzas y las hostilidades. Así y todo, la facción callista logró gobernar con cierta eficacia política hasta mediados de 1926. Sin embargo, a partir de esta fecha las condiciones cambiaron sustancialmente y hubo de hacerlo por decreto, ya que el Senado paralizaba toda la actividad legislativa. Así, se observaba la paradoja de un ejecutivo supuestamente omnipotente, que gobernaba a base del otorgamiento de plenos poderes en casi todos los campos, y de un legislativo que no dejaba pasar la oportunidad de oponérsele. Pero veamos esto con mayor detenimiento.

En los primeros días de su gobierno el presidente Calles pretendió mantener a los caudillos militares al margen de cualquier aspiración presidencial y garantizar la continuidad de su gestión por medio de la candidatura de Luis N. Morones: secretario de Industria, Comercio y Trabajo, hombre fuerte de la CROM y del PLM. Sin embargo, los altos mandos del ejército —con la aprobación del general Obregón y el apoyo del PNA— hicieron saber al presidente su determinación unánime de que cualquier candidato al cargo debía provenir de sus filas. Ante esta definición, Calles abandonó la idea de impulsar a Morones y optó por promover la figura de un general adicto a él e independiente del núcleo obregonista: Arnulfo R. Gómez, a la sazón jefe de Operaciones Militares en el estado de Veracruz. Por su parte, Obregón se planteó la posibilidad de retornar a un primer plano de la vida política nacional; ya fuera por interpósita personal —el general Francisco R. Serrano, exsecretario de Guerra y Marina y cuñado suyo— o por vía de su propia reelección. Pasado el tiempo, ya cuando las aspiraciones de los militares señalados habían sido ampliamente alimentadas, Obregón decidió lanzar su candidatura a la presidencia del país. Calles se vio obligado a descartar a Gómez y a inclinarse por el caudillo en el otoño de

1926. Este desenlace obedeció, en buena parte, a la ofensiva parlamentaria de los adeptos del obregonismo. Estos se constituyeron en el bloque mayoritario de la Cámara de Senadores primero, y de la de Diputados, después. A costa, como es claro, de los parciales del callismo y del Partido Laborista.¹⁹

A finales de 1926 el Congreso de la Unión enmendó los artículos 82 y 83 constitucionales. El propósito: restituir el derecho a cualquier ciudadano para ocupar la presidencia, aun cuando hubiese figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo; eliminar cualquier restricción a quien hubiese ocupado la presidencia, para reelegirse cumplido un término presidencial de haber dejado el cargo; extender el periodo presidencial de cuatro a seis años.

Estas enmiendas se aprobaron rápidamente por la Cámara de Senadores y, tras de una tortuosa negociación, por la de Diputados. Ciertamente, las fricciones entre obregonistas y laboristas se agudizaron en el seno del Congreso de la Unión al conocerse los resultados de las elecciones para regidores en el Distrito Federal, en las que los segundos resultaron ganadores en la mayoría de las municipalidades. El 14 de diciembre tuvo lugar una tormentosa sesión en la Cámara de Senadores. En ella se expusieron dos proyectos de ley: los laboristas presentaron un proyecto de reglamentación del artículo 123 constitucional, al que se opusieron los obregonistas por temor al enorme poder que se otorgaría a los laboristas en caso de aprobarse; los obregonistas sometieron a discusión un proyecto para la supresión de los ayuntamientos en el Distrito Federal, buscando frustrar así el reciente triunfo electoral de los laboristas. Finalmente se produjo un acuerdo entre ambas partes. En sus últimas sesiones ordinarias el Congreso otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo para que emitiera las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, aunque solamente en el Distrito y los Territorios Federales. Se retiró el proyecto de supresión de las

¹⁹ En efecto, a mediados de febrero de 1926 se escindió el Bloque Democrático Revolucionario de la Cámara de Senadores. De un lado quedaron treinta y tres legisladores de filiación obregonista, de otro lado veinticinco miembros de orientación laborista. A principios de julio del propio año, el Bloque Socialista —fuerza dominante en la Cámara de Diputados— se dividió a su vez; cuando un número aproximado de sesenta diputados lo abandonó, pretextando la imposición de los poderes federales sobre los estatales y municipales.

municipalidades en el Distrito Federal. La Cámara de Diputados aprobó las reformas a los artículos 82 y 83 de la Constitución General de la República.

De cualquier manera, los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco R. Serrano anunciaron sus respectivas candidaturas a la Presidencia en el mes de junio de 1927.

Hasta ese momento los dirigentes del PLM habían obrado con suma cautela. Todo parece indicar que coincidían con Calles en que si lanzaban un candidato propio, propiciarían un enfrentamiento con el ejército y abrirían la puerta para que Obregón se levantara en armas. De ahí que hasta agosto de 1927 el PLM no hubiera postulado candidato, ni se hubiera comprometido con alguno de los tres personajes que ya entonces se hallaban en plena campaña electoral. Aunque los directivos de la organización parecían inclinarse por otorgar su respaldo condicionado al general Obregón en la VI Convención del PLM —celebrada del 29 de agosto al 2 de septiembre de 1927— se debatió el asunto con el mismo apasionamiento con el que se hacía en la calle: entre los gritos de los simpatizantes de los antirreeleccionistas y los llamados a la unidad de los parciales del obregonismo. Al calor de la discusión se barajaron los nombres de los tres contendientes de fuera —Obregón, Serrano, Gómez— y de los líderes de casa —Morones, Gasca—, en una asamblea claramente dividida en facciones contrarias. Como era de esperar, el punto más controvertido fue el de las reformas a los artículos 82 y 83 de la Constitución, realizadas con el claro propósito de permitir la reelección del general Obregón. Una vez aclarado que Morones y Gasca se encontraban invalidados para participar en la justa electoral, por no haber abandonado sus funciones públicas con la antelación estipulada por la Constitución, se acordó, por encima de las diferencias, la nominación del general Obregón como candidato del PLM. Sin embargo, se puntualizó que tal resolución era válida “por el momento”. A la vez, se facultó al Comité Directivo del partido para modificar dicha determinación, en el caso de que el candidato llegara a apartarse de los principios aceptados por los laboristas.

Como salta a la vista, lo que en el fondo se resolvió en la VI Convención del PLM fue no enfrentar a Obregón y al ejército. Simultáneamente, se abrió un compás de espera para que la directiva del

partido intentara establecer —a su satisfacción— algún pacto o convenio con el caudillo. En su defecto, se retiraría a éste el apoyo del PLM, tratando siempre de evitar un choque armado con las fuerzas obregonistas.

Entretanto se multiplicaron las manifestaciones de apoyo a Obregón, sobresaliendo entre ellas las expresiones de adhesión de los altos mandos de las fuerzas armadas, de los bloques obregonistas del Senado y de la Cámara de Diputados, de los gobernadores de los estados, de agrupaciones profesionales y políticas regionales, del PNA y de algunas figuras prominentes del ambiente cultural.

Ya en el mes de septiembre de 1927 la atmósfera política nacional se impregnó de un gusto a rebelión. Los obregonistas agudizaron las críticas a sus opositores y éstos apresuraron los pasos de su unificación. En efecto, el general Serrano —apoyado por el llamado Partido Nacional Revolucionario y por el Partido Socialista de Yucatán— y el general Gómez —sostenido por el Partido Nacional Antirreeleccionista— se reunieron para elaborar una estrategia común. Esta constaba de dos esferas de acción: la electoral y la insurreccional. Las agrupaciones políticas que los impulsaban participaban sólo en la primera de ellas. La segunda, era del conocimiento exclusivo de ambos militares y de sus adláteres en las fuerzas armadas.

El plan de complotistas consistía en efectuar un simulacro de guerra en los campos de Balbuena de la capital de la república, contando con la complicidad del jefe de la guarnición militar del Valle de México, general Eugenio Martínez. Al acto serían invitados el presidente Calles, el secretario de Guerra y Marina, Joaquín Amaro, y el candidato Obregón; quienes serían hechos prisioneros durante el evento. Acto seguido, los rebeldes elegirían presidente provisional al general Vidal y convocarían a elecciones para que el general Serrano resultara electo presidente. Calles, enterado de los detalles del plan, indujo al general Martínez a desistir de la aventura y logró que partiera para Europa el 28 de septiembre; esto es, cinco días antes de la asonada. El simulacro organizado por los presuntos rebeldes se realizó la noche del 2 de octubre, y a éste asistió exclusivamente el general Amaro. Ante la ausencia de Calles y Obregón, la rebelión no se inició en el transcurso de las maniobras militares sino hasta que éstas habían concluido.

Al segundo día de la rebelión el presidente Calles ofreció una

versión de los hechos y dio a conocer la suerte que habían corrido el general Serrano y sus más cercanos colaboradores. Estos aguardaban en Cuernavaca, Morelos, los resultados del movimiento. Allí mismo fueron tomados presos por el ejército federal y conducidos a la ciudad de México. En el poblado de Huitzilac fueron pasados por las armas, previo “consejo de guerra sumarísimo”. Simultáneamente, la policía detuvo a Félix F. Palavicini y Vito Alessio Robles, principales dirigentes del Partido Nacional Antirreeleccionista.

A mediados de octubre las tropas federales al mando del general José Gonzalo Escobar destruyeron en Ayahualco, Veracruz, el contingente de los generales Arnulfo R. Gómez e Ignacio Aldama; quienes lograron huir en compañía de sus oficiales. En la ciudad de México se rindieron los últimos cuerpos rebeldes. Por último, el 4 de noviembre fue capturado en el estado de Veracruz el general Arnulfo R. Gómez y fusilado en el acto. Con esto se dio por concluida la rebelión de octubre de 1927. Cabe destacar que en el sofocamiento de la rebelión intervinieron algunos destacamentos agraristas y que otros más ofrecieron sus servicios para el efecto; aunque el levantamiento no alcanzó proporciones que requirieran el empleo de dichas fuerzas.

Al desaparecer de la escena la oposición militar y civil al reeleccionismo, Obregón giró sus baterías contra los laboristas: aliados forzados y circunstanciales suyos, que cuestionaran su propósito de retornar a la presidencia. Así, entre el aniquilamiento de la rebelión de octubre de 1927 y el asesinato de el caudillo —ocurrido el 17 de julio de 1928—, la vida política nacional se caracterizó por el constante enfrentamiento entre las fuerzas del obregonismo y las del laborismo.

Así, en plena campaña electoral se abrogó Obregón, en los hechos, facultades legislativas y envió tres proyectos de ley al Congreso de la Unión. El primero, con vista a modificar la integración y el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁰ El segundo, encaminado a reducir el número de diputados federales. El tercero, orientado a suprimir las municipalidades en el Distrito

²⁰ Esta iniciativa pretendía modificar la operación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia agraria. A la vez que mermaba las atribuciones y facultades del poder Judicial y ampliaba las del Ejecutivo, satisfacía los reclamos de uno de los pilares de apoyo social de Obregón: el Partido Nacional Agrarista.

Federal. El denominador común de estos tres proyectos legislativos estribaba en la intención de fortalecer aún más al titular del poder Ejecutivo Federal, a costa de los poderes Judicial y Legislativo, así como de la fuerza electoral que los laboristas tenían en los ayuntamientos del Distrito Federal.

La reacción de la plana mayor del laborismo no se hizo esperar. En la velada conmemorativa del Día Internacional del Trabajo, Luis N. Morones, secretario de Industria, Comercio y Trabajo, pronunció un extenso discurso en el que deslindó los campos entre el reeleccionismo y el laborismo. A raíz de esta alocución el campo de batalla entre obregonistas y laboristas se trasladó del terreno político-partidario a la arena sindical. En este curso, Obregón fomentó la deserción de los sindicatos filiales de la CROM. Desprendimientos que se multiplicaron no sólo por el influjo del obregonismo, sino, también, por razón del descrédito en el que había caído la Confederación ante los ojos de sus agremiados por varios motivos. Entre otros, el malestar de la mayoría de los sindicatos adheridos a la CROM por la excesiva centralización y concentración de funciones en los órganos de dirección central de la misma, así como por el consiguiente debilitamiento de los canales de participación de los trabajadores de base en los restantes niveles de gobierno de la organización. La inconformidad por el empleo que de la organización y de sus recursos llevaba a cabo el Grupo Acción, para fines ajenos al interés de sus representados. Y, en general, por la política colaboracionista del Comité Ejecutivo Central de la CROM y por el escaso grado de satisfacción de los intereses de sus agremiados entre 1924 y 1928.

El 1° de julio de 1928 se realizaron las elecciones para la Presidencia de la República, resultando victorioso el único candidato al cargo, el general Alvaro Obregón. El asesinato del caudillo —acaecido el 17 de julio de ese mismo año en el restaurante “La Bombilla”, ubicado en la municipalidad de San Angel, Distrito Federal, por obra de un fanático católico dibujante de oficio, José de León Toral, acrecentó las dificultades de los laboristas. Los partidarios más próximos del candidato electo —entre quienes se contaban Antonio Díaz Soto y Gama, Aurelio Manrique y Ricardo Topete— señalaron a Morones y al PLM como los principales instigadores de la tragedia. Su descontento llegó aún más lejos, al insinuar la presunta responsabilidad del presidente Calles en los acontecimientos. El tono de las acusa-

ciones, la inquietud y el desconcierto de los obregonistas movieron al general Calles a confiar el cargo de Inspector General de Policía del Distrito Federal al general Antonio Ríos Zertuche, amigo cercano del candidato asesinado, para subrayar la falta de participación de su gobierno en el atentado, y a pedir la renuncia de sus puestos en la administración pública a los dirigentes laboristas más sobresalientes. El 21 de julio Luis N. Morones, Celestino Gasca y Eduardo Moneda presentaron al jefe del ejecutivo sus dimisiones como secretario de Industria, Comercio y Trabajo, jefe del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y director del Departamento de Talleres Gráficos de la Nación, respectivamente.

Paréceme innecesario destacar que la coyuntura así creada resultaba sumamente crítica para la dominación política imperante. De una parte, la embestida de las fuerzas aglutinadas en torno a la candidatura personalista del general Obregón había golpeado severamente las bases sociales e institucionales del gobierno del presidente Calles. De otra parte, la desaparición del caudillo —centro único de convergencia y representación de fuerzas extraordinariamente heterogéneas— había dejado acéfalo a un vasto movimiento. De suerte que la crisis política imponía grandes dificultades tanto a las soluciones institucionales como a las caudillistas.

Nada sorprende, por ello, que el mes de agosto fuera propicio para que se proyectaran las más opuestas tendencias. Mientras en la capital de la República iba en aumento la agitación promovida por los diputados Manrique, Díaz Soto y Gama, y Topete, tendiente a desplazar totalmente al callismo y a garantizar el triunfo del obregonismo; en distintos lugares de la provincia se iba gestando, por lo contrario, un movimiento en pro de la continuidad personal del general Calles en la presidencia del país. La propuesta continuista ofrecía dos formas para su realización, a saber: a) atribuir efectos retroactivos a la reforma constitucional del artículo 83, que amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años; b) elegir, en los términos marcados por la Constitución, presidente provisional al general Calles, en el momento en el que expirara su mandato como presidente constitucional, a efecto de que presidiera nuevas elecciones en el plazo de dos años.

A pesar de los pronunciamientos continuistas, los obregonistas comenzaron a exhibir sus diferencias internas. Así, el 3 de agosto

el licenciado Aarón Sáenz disolvió el Centro Director Obregonista, con el propósito de evitar que Manrique y Díaz Soto y Gama aprovecharan la organización reeleccionista en su favor. Así las cosas, el 22 de agosto manifestó Aarón Sáenz que correspondía al Congreso de la Unión dar una solución legal al problema de la sucesión presidencial y que entretanto convenía que se mantuvieran calmados los ánimos. La serenidad de las declaraciones de Sáenz obedecía, sin duda, a la confianza que éste tenía en que los bloques obregonistas sabrían mantener su carácter mayoritario en las cámaras.

Llegó así el 1° de septiembre de 1928. En su discurso de apertura de las sesiones del Congreso de la Unión, el presidente Calles definió su posición y ofreció una alternativa de solución al dilema político del momento:

...quizá por primera vez en su historia se encuentra México con una situación en la que la nota dominante es la falta de "caudillos", debe permitírnos, va a permitírnos, orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de "país de un hombre" a la de "nación de instituciones y leyes".

...no sólo no buscaré la prolongación de mi mandato aceptando una prórroga o una designación como Presidente Provisional, sino que, ni en el periodo que siga al interinato, ni en ninguna otra ocasión, aspiraré a la Presidencia del país.

...nunca y por ninguna consideración y en ninguna circunstancia, volverá el actual presidente de la República Mexicana a ocupar esa posición, sin que esto signifique la más remota intención o el más lejano propósito de abandono de deberes ciudadanos, ni del retiro de la vida de luchas y responsabilidades que corresponden a cualquier soldado, a cualquier hombre nacido de la Revolución...

Dicho esto, sostuvo que la cuestión de la sucesión presidencial competía exclusivamente al Congreso, el cual estaba facultado para nombrar presidente provisional y para convocar a elecciones extraordinarias para presidente constitucional. Por último, empeñó su palabra en que la institución armada sería fiel a los poderes legal-

mente constituidos; aunque no dejó de expresar su preocupación por las inquietudes políticas de algunos círculos militares. Instó a éstos a permanecer leales al gobierno y calificó de “inexcusable y criminal” cualquier intento o pretensión de acceder al poder por otros medios que los que la Constitución señalaba.

Como se observa, Calles realizó una implícita, mas no por ello menos demoledora crítica de la aventura reeleccionista, en aras de la institucionalidad del Estado. Pero, ante todo, desmontó la mecánica de un enfrentamiento entre el presidente de México y el Congreso de la Unión. Su toma de posición abrió la vía para una solución negociada de la sucesión presidencial, sobre el entendido de que él no figuraría como candidato, pero que tampoco renunciaría a la participación política. Mas ¿aceptarían estas bases de solución los altos mandos del ejército y la armada?

Por aquellos días, numerosos comandantes de operaciones militares y otros jefes con mando de tropas aprovechaban su estadía en la capital para realizar frecuentes reuniones, con el objeto de intercambiar impresiones sobre la situación política nacional y de incidir en la solución de la cuestión presidencial. Las más importantes de dichas reuniones tenían lugar en el Hotel Regis de la ciudad de México. Entre los asistentes a ellas destacaban los generales José Gonzalo Escobar, Francisco R. Manzo, Fausto Topete y Jesús M. Ferreira; comandantes de los principales sectores en los que se hallaba dividido el ejército federal. En las mismas se mencionó a diversos candidatos a la presidencia. Inicialmente se barajaron los nombres de los generales Manuel Pérez Treviño, José Gonzalo Escobar y Juan Andrew Almazán, así como los licenciados Eduardo Neri y Emilio Portes Gil. Más tarde se eliminaron los nombres de los generales Escobar y Almazán, al igual que el del senador Neri; restando sólo las presuntas candidaturas de Pérez Treviño y Portes Gil, gobernadores de los estados de Coahuila y Tamaulipas, respectivamente.²¹

Así las cosas, el presidente Calles convocó a una junta entre él, los comandantes de operaciones militares y demás jefes con mando

²¹ Desde el 19 de julio algunas corrientes del obregonismo habían mencionado el nombre del gobernador de Tamaulipas como presunto candidato a ocupar la Presidencia Provisional. En ese momento y en su afán por tranquilizar a los obregonistas, Calles había procedido a nombrarlo secretario de Gobernación.

de fuerzas, presentes en la capital. Esta se realizó el 5 de septiembre en el Palacio Nacional. Allí logró Calles establecer varios compromisos con los concurrentes, a saber: a) las fuerzas armadas se mantendrían al margen de la situación, b) ninguno de sus miembros se presentaría como candidato, para mantener la unidad del ejército, c) quedaría en manos del presidente Calles entenderse con las agrupaciones políticas y con las cámaras para resolver quién lo sustituiría.

Con estas cartas volvió Calles a conferenciar con los legisladores. Se trataba de una carrera contra el tiempo: Ricardo Topete —líder del bloque obregonista en la Cámara de Diputados— en unión con Aurelio Manrique y Antonio Díaz Soto y Gama había promovido diversas reuniones discretas para uniformar el criterio de los legisladores respecto de la sucesión presidencial, con el ánimo de excluir totalmente a Calles en la solución de la crisis. En ellas se había señalado a Emilio Portes Gil como la persona más indicada para ocupar la Presidencia Provisional. Así, el primer paso de Calles consistió en combatir y aislar al ala intransigente del espectro obregonista, al negociar con el ala moderada del mismo. Ya de común acuerdo con éstas, se pusieron en marcha las acciones necesarias para destituir a Topete de su cargo y obrar concertadamente con el presidente Calles.

Definida la posición que asumiría la plana mayor del ejército y acordada la cooperación del legislativo con el ejecutivo, se procedió a formalizar la elección que ya flotaba en el ambiente desde hacía tiempo. El 25 de septiembre de 1928, reunido el Congreso de la Unión, por unanimidad de 277 votos designó al licenciado Emilio Portes Gil presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos; quien tomó posesión del cargo el primero de diciembre de ese mismo año y se aprestó a integrar un gabinete de conciliación con callistas y obregonistas.²²

El mismo 1° de diciembre de 1928 se dio a conocer un manifiesto

²² Portes Gil representaba el candidato idóneo para la conciliación entre obregonistas y callistas, así como para contrarrestar los ánimos de rebelión que despuntaban en algunos círculos del ejército. Ciertamente, era muy conocida la trayectoria de Portes Gil al lado de el caudillo, a cuya candidatura se sumó desde las filas del PNC. También eran conocidos los servicios que había prestado a Obregón en la crisis política de 1923, cuando escindió al PNC para adherirse a la candidatura de Calles y oponerse a la de De la Huerta. Asimismo, eran del dominio público las pugnas que había sostenido con los laboristas desde la gubernatura del estado de Tamaulipas; impidiéndoles o dificultándoles en grado extremo su implantación

del Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario (PNR). En él se invitó a todos los partidos y las agrupaciones políticas de la república, “de credo y tendencia revolucionaria”, a unirse para formar el nuevo organismo. Se anunció, a la vez, que oportunamente se convocaría a una convención de los representantes de todas las asociaciones interesadas. El documento fue suscrito por personalidades o figuras políticas —callistas, unas, obregonistas, otras— sin mayor referencia a principios políticos e ideológicos. Estos se establecerían, en todo caso, después. Así, tras de abandonar la presidencia del país, Plutarco Elías Calles se asentó como elemento cohesionador de la “familia revolucionaria” desde una nueva instancia, en la que confluían aspectos caudillistas e institucionales. A través del PNR trataría Calles de articular una nueva coalición política, capaz de convertirse en el sustento de un nuevo régimen. Pero, ¿tendría cabida en la nueva coalición la vieja alianza entre el general Calles y el laborismo?

Del 3 al 7 de diciembre de 1928 se celebró la IX Convención de la CROM. En su primera sesión se presentó la lista de quienes habían traicionado al laborismo y se nombró una comisión encargada de invitar al general Calles al evento. Al día siguiente y ante la presencia del invitado de honor, Luis N. Morones pronunció un discurso en el que denunció las agresiones de que había sido objeto la confederación y señaló, veladamente, a la nueva administración gubernamental como la responsable de los hechos. Acto seguido y confiados en que Calles sería su aval, los convencionistas tomaron la determinación de dirigirse al presidente Portes Gil para exigirle que se adoptaran medidas terminantes a fin de impedir la representación de una obra de teatro que, bajo el nombre de “El desmoronamiento de Morones”, se escenificaba en las salas Lírico y María Guerrero, y en las que se ridiculizaba al líder cromista. En caso de que las autoridades competentes rechazaran su demanda, los asambleístas amenazaban con trasladarse en masa a dichos teatros con el objeto de suspender la representación de la pieza.

En respuesta, el presidente Portes Gil hizo saber a los cromistas que no constreñiría la libre expresión —verbal o escrita— y que, por

sindical y política en la entidad a través del Partido Socialista Fronterizo. Pero Portes Gil era también una persona cercana a Calles, por quien había luchado en 1923 y con quien —excepción hecha de sus diferencias con los laboristas— tenía una gran afinidad.

lo mismo, no satisfaría su solicitud. Añadió que no era enemigo de la CROM, pero que había dado órdenes al gobernador del Distrito Federal y al inspector de policía para que por medio de la fuerza pública evitaran el atropello que se pretendía cometer en contra de la libre expresión del pensamiento. Concomitantemente y por medio de Luis L. León, solicitó al general Calles que definiera su posición.

Los pronunciamientos hechos por los asistentes a la IX Convención de la CROM despertaron reacciones intempestivas y protestas airadas en diversos sectores del obregonismo. Los senadores sesionaron la tarde del 6 de diciembre y se ocuparon de las críticas que la CROM dirigió al titular del poder ejecutivo federal. Ese mismo día, la mayoría de los diputados se manifestó en contra de Morones y patentizó su apoyo a Portes Gil. A la vez, algunas agrupaciones obreras se expresaron en el mismo sentido. Las dudas se habían disipado. Si Calles deseaba continuar en su papel de componedor de la "coalición revolucionaria" debía sacrificar, al menos por el momento, su alianza con los laboristas. De manera que éste hizo a la prensa las siguientes declaraciones:

Fui a la Convención de la CROM obedeciendo la invitación que se me hizo y de acuerdo con mi costumbre de asistir a las convenciones de esa organización obrera, todos los años ... mi presencia en la Convención fue erróneamente aprovechada, sin hacer ningún juicio sobre las intenciones, pues en lugar de desarrollarse temas sociales, se desarrollaron temas políticos, opiniones en las que no tengo ninguna participación y de cuya responsabilidad responderán sus expositores.²³

A consecuencia de las reacciones que suscitó este incidente, Calles hubo, además, de renunciar a la presidencia del Comité Organizador del PNR y de mantener una presencia de bajo relieve, de hombre fuerte tras el mando formal.

²³ *Excélsior*, 8 de diciembre de 1928.