



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

---

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
"ACATLAN"**

269  
1

**EL MUNICIPIO LIBRE Y LOS  
CACIQUES MEXICANOS**

**TESIS PROFESIONAL**

**J. A. GUSTAVO CALZADILLA REYES**

---

**MARZO DE 1981**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# C O N T E N I D O

PROLOGO.....	I
I EL MUNICIPIO LIBRE Y LOS CACIQUES MEXICANOS.....	1
II ANTECEDENTES INMEDIATOS .....	13
a. Las Jefaturas Políticas .....	13
b. Reclamos de Independencia Municipal .....	19
III EL MUNICIPIO LIBRE EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE ....	28
a. El Proyecto del Primer Jefe .....	28
b. Proteger al Municipio Libre .....	30
c. Los Caciques Ganaron la Batalla .....	38
IV LOS CACIQUES Y EL REPARTO AGRARIO .....	43
a. La Política Agraria de Carranza .....	43
b. Los Privilegios Caciquiles se Fortalecen .....	48
V LA LUCHA ENTRE EL PODER CENTRAL Y LOS PODERES LOCA- LES .....	50
a. 1923 - 1924: Obregonistas y Callistas Contra De- lahuertistas .....	50
b. 1924 - 1928: Obregonistas Contra Callistas .....	56
c. 1929: Callistas Contra Escobaristas.....	60
VI FUNDACION DEL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO .....	70
a. Circunstancias que Dieron Origen al P.N.R. ....	70
b. Estructura e Importancia del P.N.R. ....	78
c. El P.N.R. y el Municipio Libre .....	83
CONCLUSIONES .....	86
BIBLIOGRAFIA .....	88

## PROLOGO

La idea de realizar la investigación que el lector tiene en sus manos, surgió en el transcurso del Seminario de Preespecialización de la Licenciatura en Sociología que se imparte en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán". En aquel tiempo (han transcurrido ya más de dos años), el motivo -- fundamental para estudiar el municipio en México, fue la no -- existencia de investigaciones diferentes a las numerosas tesis profesionales y ensayos que lo enfocan desde el punto de vista legal o administrativo.

Actualmente, la observación sigue siendo válida, no obstante que se han publicado algunos estudios antropológicos que analizan la estructura de poder al interior de municipios específicos y que, indudablemente representan un avance significativo en el estudio de la realidad municipal mexicana. Sin embargo, el hecho de que no se contemplen en ellos las condiciones históricas que dieron origen a una dependencia municipal -- ampliamente propagada pero mínimamente explicada, ni el sentido de las relaciones que se establecen entre el municipio y la estructura sociopolítica nacional en la que se encuentra inmerso, limitan el avance mencionado.

Tratando de fomentar la búsqueda de perspectivas diferentes a las que ya existen, el presente trabajo tiene entre sus objetivos estimular el interés de los sociólogos mexicanos por el estudio del municipio en México, institución social, política y administrativa con la que el ciudadano tiene su primer y -- más elemental contacto con el gobierno.

En la realización de esta investigación contraíe innumerables deudas con las personas que me hicieron observaciones y -- comentarios muy valiosos. Particularmente, deseo agradecer la paciencia, claridad intelectual y sólida disciplina del licen-

ciado Roberto Salcedo Aquino, cuyas cualidades profesionales - me brindó siempre con un alto espíritu crítico. Las ideas que aquí se sustentan, sin embargo, son de mi absoluta responsabilidad.

A la señora Imelda Paredes Escorza, le agradezco infinitamente su apoyo en la mecanografía del borrador final.

## I. EL MUNICIPIO LIBRE Y LOS CACIQUES MEXICANOS

Al aprobar el artículo 115 Constitucional, el Congreso Constituyente reunido en Querétaro determinó que los estados - adoptarían en su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, que sería administrado por ayuntamientos de elección popular directa, sin la intervención de autoridades intermedias entre ellos y el gobierno del estado.

Asimismo, fue voluntad del Constituyente otorgar a los - municipios la facultad de administrar libremente su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones que les señalasen las legislaturas locales y que, en todo caso, serían las suficientes -- para atender a sus necesidades. Además, les concedió personalidad jurídica y libertad en su régimen interior.

Sin embargo, no determinó constitucionalmente los impuestos municipales, ni fijó criterios definidos para que las legislaturas locales los determinasen, escamoteando así, la base económica del municipio. Y si bien es cierto que apoyó la creación del municipio libre, de su libertad económica y política, también lo es que no estableció lineamientos específicos para garantizarla.

Alimentada en cierta medida por estas lagunas, la situación de los municipios contradice la letra constitucional en cuanto a lo que a libertad política y suficiencia económica se refiere, ya que, por un lado, como lo han demostrado algunos estudios de caso, la consecución y ejercicio del poder político al interior de los municipios está influenciado considerablemente por fuerzas o poderes externos a la comunidad municipal. De tal suerte

que los asuntos importantes del municipio no se dirimen en el seno del mismo, sino fuera de él.<sup>1</sup>

Por otro lado, de la penuria económica por la que atraviezan la mayoría de los municipios mexicanos se tiene una idea - al considerar, por ejemplo, que en 1960 tenían una participación conjunta en el monto del gasto público del 2.8%, la cual en 1976 se redujo al 1.7%. En este año, sólo los municipios de Guadalajara, Monterrey, Mexicali, Culiacán, Puebla, Tlalnepantla y Naucalpan, tenían ingresos fiscales superiores a los 100 millones de pesos anuales; otros 77 recaudaban entre 5 y 100 millones; 673 entre 5 mil y 250 mil pesos y los demás ingresaban entre 100 y 5 -- mil pesos anuales. En 1978, el 67% de ellos reportó ingresos anuales entre 100 y 257 mil pesos, en tanto que los restantes no captó un centavo de contribuciones.<sup>2</sup>

Aunado a ello, la dependencia y penuria del municipio, que convierten al artículo 115 constitucional en un instrumento legal alejado de la realidad municipal, están legitimadas por la legislación estatal, ya que la mayoría de las constituciones locales - claramente establecen una serie de controles que significan una supeditación del mismo a los órganos centrales en materia financiera, política, electoral y legislativa. Veamos algunos ejemplos.

En el terreno financiero, la mayoría de ellas facultan a la legislatura local para dictar la ley de ingresos municipales, aprobar los presupuestos de egresos respectivos, revisar su cuenta

- 
1. Arias, Patricia y Bazan, Lucía. Demandas y Conflicto, el poder político en un pueblo de Morelos. México, nueva imagen, 1979, 180 p. J. Schyrer, Frans. Faccionalismo y patronazgo del PRI en un municipio de la huasteca hidalguense. México, Colegio de México, cuadernos del CES No.16, 1976, 35 p.
  2. Mori, Antonio "Los municipios fantasmas, ¿quién mató al federalismo?".- México, revista nexos No. 35, noviembre de 1980, p.35 - 37

anual, autorizar la contratación de empréstitos y aprobar los actos de dominio que celebran las autoridades municipales. En algunos casos, el proyecto de presupuesto de egresos es sometido por los ayuntamientos a la legislatura local a través del gobernador. Y es claro, asimismo, que las legislaturas estatales elaboran las leyes de ingresos municipales sin sujetarse a lineamientos concretos, ya que ni la Constitución federal ni las estatales los contemplan.<sup>3</sup>

El control político también es legitimado debido a que la mayoría conceden al ejecutivo local, al gobernador, facultades de inspección municipal y supresión de los ayuntamientos cuando estos no cumplen su cometido (desde luego la facultad incluye una amplitud de criterio en los gobernadores para apreciar subjetivamente las causas que motivan tal medida), por ejemplo: la Ley Orgánica Municipal de San Luis Potosí, establece en su artículo 9 lo siguiente:

"El ejecutivo del Estado podrá declarar legalmente disuelto cualquier Ayuntamiento que por actos positivos, debidamente comprobados se ponga en estado de rebelión contra el gobierno o las instituciones estatales, o cuando también, se ponga en estado de rebelión contra el gobierno o las constituciones estatales, o cuando también por actos positivos se compruebe que dentro del propio Ayuntamiento existen circunstancias graves que lo imposibilitan para el desarrollo normal de sus instituciones".

El control del municipio en las constituciones locales se ejerce también en materia electoral y legislativa. La mayoría

3. Gamás Torruco José. "El marco jurídico del municipio mexicano" en: Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge. Los Municipios de México, México U.N.A.M., 1979 p. 118



de ellas, excepto en el caso de Hidalgo, Tlaxcala y Zacatecas, facultan a la legislatura o al ejecutivo locales para calificar las elecciones de los ayuntamientos y algunas someten la revisión de las ordenanzas municipales a la legislatura del estado.

Por ejemplo, Coahuila, en el artículo 67 constitucional establece como facultades del poder legislativo "examinar, aprobar o reformar los reglamentos o bandos de policía que formulen los ayuntamientos". Y el artículo 47 de la Constitución nayarita le atribuye "expedir las bases generales a las que deberán sujetarse los Ayuntamientos para la formación de los reglamentos respectivos"

Otra disposición importante que limita la capacidad de acción de los municipios, es la que determina expresamente sus facultades, de tal manera que las autoridades municipales sólo pueden hacer lo que específicamente les señala la ley y nada más.

Así las cosas, el municipio ni administra libremente su hacienda, ni es libre en su régimen interno, ni tiene personalidad jurídica plena, ni tampoco libertad de acción. Explicar las causas históricas que originaron la dependencia política y penuria económica del mismo es el objetivo del presente trabajo.

Con base en el marco que conforman las circunstancias citadas, la dependencia económica y la carencia de libertad política municipales han sido fenómenos ampliamente aceptados pero mínimamente explicados.

Por ejemplo, en un trabajo realizado por dos antropólogas, que describe y analiza la vida política de la comunidad

campesina de Tetela del Volcán, estado de Morelos, se establece como premisa del estudio que:

"Ya forma parte de las verdades evidentes e incluso - oficialmente aceptadas que los municipios son entidades sin autonomía política y económica."<sup>4</sup>

En un ensayo referido a la lucha popular en los municipios, publicado por una revista caracterizada entre otras cosas por su posición crítica a nuestro sistema político y social, se afirma:

"Es ya un lugar común insistir en las restricciones políticas, jurídicas y económicas de los municipios, dado que el presidencialismo y la administración centralizada invalidan la estructura ideal del sistema federal; un buen número de decisiones importantes que afectan a la población no se dirimen en los municipios."<sup>5</sup>

Antonio Mori considera que:

"La consolidación política del Estado Mexicano Moderno requirió también de la concentración del poder de decisión política. Los municipios perdieron por ello autonomía política y financiera y con ella, la capacidad de organizar su propio territorio."<sup>6</sup>

Sin embargo, falta explicar por qué los municipios -- perdieron autonomía política y financiera, para dar paso a la concentración del poder de decisión política en el gobierno central. Desde nuestro punto de vista, la explicación debe derivar

4. Arias, Patricia y Bazán, Lucía.- Op. cit. p.11

5. López Montjardín, Adriana. "La lucha popular en los municipios". México, - revista Cuadernos Políticos, núm. 20, abril-junio de 1979, p. 41

6. Mori, Antonio. Op. Cit. P. 35

se del análisis de las condiciones históricas que entre 1917 y 1929 dieron origen al surgimiento del Estado Mexicano, así como de las consecuencias que para el municipio trajo la necesidad de consolidación del mismo.

La tesis que en este trabajo se sostiene es la siguiente: El control financiero y político que los gobiernos - estatal y federal ejercen sobre el municipio, surge como un mecanismo para controlar al caciquismo, con el objeto de consolidar un gobierno central fuerte, capaz de impulsar la reconstrucción y el desarrollo material del país.

El marco de interpretación del período histórico indicado que sustenta nuestra tesis, se explica a continuación.

A raíz de la desarticulación del sistema político - porfirista, el poder político se fraccionó regionalmente, dando lugar a la emergencia del caciquismo como forma fundamental de dominación política. De esta manera, los caciques que durante el gobierno del general Porfirio Díaz estaban controlados, emergieron en la escena política nacional decididos a resguardar su zona política de influencia, libre de toda ingerencia del gobierno central que implicara un resquebrajamiento en su dominio político regional.

No pretendo afirmar que el caciquismo se origina a raíz de la Revolución, ya que esta forma de dominación política y económica sobre la población, principalmente rural, se encuentra íntimamente ligada a la historia de nuestro país, por lo menos desde que, durante la conquista española, se fundó el primer ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz.

Lo que sí intento recalcar es que uno de los resultados del movimiento armado que se inicia en 1910, fue el enfrentamiento entre los caciques regionales y el gobierno cen-

tral, aquellos que pretendían consolidarse políticamente en sus respectivas regiones, y éste, que para nacer y fortalecerse, requería concentrar las decisiones políticas y darles un alcance nacional.

La tendencia al fortalecimiento de los cacicazgos, expresada por la posición autonomista en contra del gobierno central mantenida por los caciques, se explica por el interés que éstos tenían en seguir monopolizando la propiedad de grandes extensiones de tierra y en general la riqueza de localidades y regiones enteras, así como por las facultades constitucionales del Estado posrevolucionario para impedirlo, lo cual necesariamente generó relaciones conflictivas entre estas dos fuerzas. Ello no significa que los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles se hayan caracterizado por su posición agrarista, pero sí que los caciques hacendados utilizaron todos los medios y métodos a su alcance para impedir la aplicación del artículo 27 constitucional.

En este sentido, fortalecer el dominio político sobre sus zonas de influencia aumentaría su capacidad de negociación con el gobierno central. Y uno de los métodos para lograr dicho fortalecimiento fue el control de los puestos públicos municipales, del municipio en última instancia.-

Controlar los puestos públicos de los ayuntamientos era importante para los caciques, en la medida en que por ese medio podían ejercer legítimamente la coacción física para reprimir o asesinar a los líderes agrarios e impedir la ocupación de sus tierras, así como manipular más fácilmente las elecciones para diputados locales, federales y gobernadores, con el objeto de reforzar la defensa de sus cacicazgos ante el gobierno central. El poder de los caciques no nacía únicamente del control que ejercían sobre los ayuntamientos. Pero el control-

de éstos era un medio más para consolidar su poder político - local y regional.

Ahora bien, la tendencia de los caciques a consolidar su dominio político regional con el objeto de impedir el reparto de tierras, socababa la estabilidad y fortalecimiento del gobierno central, en última instancia del Estado Nacional, debido a las siguientes razones:

- a) Los gobiernos emanados de la Revolución estaban obligados a distribuir las tierras a los campesinos, ya que, además de que así lo estableció la Constitución de 1917, la pacificación en el campo dependía de ello.
- b) De la tranquilidad en el campo dependía la estabilidad del gobierno central. En última instancia, la base real de apoyo al Estado radicaba - en la solidaridad campesina así como en su capacidad de movilización de este sector.
- c) La insatisfacción e intranquilidad de grandes núcleos de campesinos, fue parte de la materia-prima en la que se apoyaron los caudillos revolucionarios para disputarse el poder político, dando lugar a constantes luchas facciosas que debilitaron aún más la solidez política del gobierno central.

A pesar de que el reparto de tierras fué muy lento durante los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles, la tendencia de los mismos fue controlar a los caciques en general y destruir a los caciques opositores en particular. Esta tendencia se convirtió en una pugna entre los poderes regionales ---

enemigos y el gobierno central.

De esta manera, si controlar los puestos en los ayuntamientos era un medio para que los caciques consolidaran sus -cacicazgos, también fue vital para el gobierno central controlar de alguna manera a los municipios con el objeto de debilitar a los caciques.

Para este último, el proceso de control no fue sencillo debido a varios factores. El más importante, fue la conversión de los militares revolucionarios en caciques, hecho que los llevó a combatir los intereses que durante la Revolución defendieron, erigiéndose en el principal obstáculo para el reparto -agrario. Los caudillos militares más importantes, convencidos de que eran merecedores de una recompensa por sus servicios prestados durante la Revolución, utilizaron sus tropas en beneficio de sus intereses personales y empezaron a adquirir grandes-extensiones de tierra que antaño pertenecieron a los terratenientes porfiristas y se convirtieron, por tanto, en el pilar principal para impedir el reparto agrario.

Un segundo factor, fue que los gobiernos estatal y -federal perdieron un agente importantísimo de control político-a nivel local y regional, legitimado constitucionalmente (me refiero a las jefaturas políticas que fueron abolidas en la Constitución de 1917) y ello facilitó a los caciques-hacendados el proceso de control político del municipio, ya que, no teniendo-un contrincante al servicio del centro con el poder legal que -otorga la constitución, pudieron monopolizar más fácilmente los puestos de los ayuntamientos para combatir desde ahí el reparto de tierras.

El tercer factor lo constituyeron las pugnas por el poder entre los caudillos militares más importantes. va que ello

fortaleció al caciquismo. Y lo grave fue que las luchas facciosas por monopolizar el poder político a nivel nacional fueron constantes, por lo menos hasta 1929, destacando la de Carranza y Obregón en 1919-20; la de Obregón y Calles contra Adolfo de la Huerta en 1922-24; la de Calles y Luis N. Morones contra -- Obregón en 1928 y la de Calles contra Escobar, Manzo y Topete en 1929. Sólo señalo los años en que dichos enfrentamientos hicieron crisis, porque, , en realidad, el enfrentamiento fue permanente, por lo menos desde que don Venustiano Carranza llegó a la Presidencia de la República, hasta que la rebelión escobarista fue sofocada.

El marco histórico que encuadra y sustenta nuestra tesis es la permanente lucha entre el gobierno central y los caciques opositores al mismo que se da entre 1917 y 1929 y que tiene sus expresiones más violentas en 1923 - 1924 y 1929, con las rebeliones delahuertista y escobarista. En esta pugna, los caciques opositores mantuvieron una posición autonomista, con el objeto de resguardar su zona política de influencia ante la tendencia del gobierno central para concentrar el poder político, imprimiendo a sus acciones un alcance nacional.

Describir y analizar esta pugna es importante porque en ella se encuentran los orígenes y razones de la dependencia política e insuficiencia económica municipales, ya que el municipio quedó atezado entre estas dos fuerzas.

Para cumplir con nuestro objetivo se procederá como sigue:

En el capítulo II, Los Antecedentes Inmediatos, se realiza una revisión de la importancia y funciones de las jefaturas políticas para el sistema político porfirista, así como resaltar que los métodos utilizados por los jefes políticos para

cumplir con su cometido ocasionaron constantes reclamos, algunos armados, de independencia municipal y supresión de dichas jefaturas. Ello dió origen a dos corrientes sociales sobre el contenido y significación de la libertad municipal, que también se analizan en este capítulo con el objeto de apreciar su influencia en el seno del Constituyente.

El capítulo III, es un análisis de los debates del Constituyente en torno al municipio libre. Se pretende con esta revisión aquilatar las implicaciones de la supresión de las jefaturas políticas para los caciques y para el gobierno central, asimismo, evaluar la importancia que tuvo el fracaso de algunos diputados (entre ellos Heriberto Jara e Hilario Medina) por establecer controles sobre el municipio. La primera batalla entre los poderes locales y el poder central tiene lugar en el Congreso Constituyente.

En el capítulo IV, La Política Agraria de Carranza, se realiza una evaluación de la misma con el objeto de precisar que los caciques se fortalecieron durante su gobierno, retrazando con ello la consolidación del gobierno central y radicalizando las pugnas posteriores entre éste y los poderes locales.

La descripción y el análisis de los levantamientos armados de 1923-1924, 1927 y 1929, ocupan el capítulo V. Ello con el fin de evidenciar el sentido de las confrontaciones entre el poder central y las maquinarias políticas locales, así como sus repercusiones para el municipio.

Finalmente, el capítulo VI analiza la fundación del Partido Nacional Revolucionario como el primer resultado institucional, favorable al poder central, del proceso de centralización política y control de los caciques opositoristas. Además, se refiere a la situación histórica concreta que originó su fundación -el asesinato de Obregón- y se explican las impli



caciones que para el municipio acarree ésta última.

Dos comentarios más para finalizar este capítulo introductorio. La razón de que se escoja 1917 y 1929 como el marco histórico del trabajo, radica en considerar que en el primer año se sientan las bases constitucionales que conforman el tipo ideal de Estado posrevolucionario, incluyendo al municipio, y el segundo ve nacer, con la creación del PNR, el inicio de las bases institucionales que permitirían hacer parcialmente real dicho tipo ideal, así como conformar una realidad municipal institucionalizada que se aleja radicalmente del espíritu, más o menos vago, que inspiró al Constituyente en la redacción del artículo 115 Constitucional.

La inquietud personal que originó este trabajo, así como la relevancia del mismo, radica en que el municipio constituye una primera instancia de arbitraje y tramitación en diversos conflictos, dándose en él de manera elemental e inmediata la relación entre ciudadano y gobierno. Y tal como se afirma en un ensayo sobre la lucha popular en los municipios -que cada vez es más frecuente- el abstencionismo persistente, el repudio al Partido Revolucionario Institucional en algunos municipios, el apoyo que en algunas ocasiones obtienen los partidos de oposición y las movilizaciones populares que han requerido la intervención de fuerzas represivas, llevan el cuestionamiento popular más allá de los partidos y el sistema electoral: lo llevan a cuestionar al Estado.

Esta situación por la que recientemente han atravesado algunos municipios de los estados de San Luis Potosí, Tamaulipas, Hidalgo y Oaxaca, por ejemplo, en gran medida derivada de la dependencia política y penuria económica del municipio, me motivó a buscar las determinaciones históricas de principios de este siglo que la condicionaron.

## II. ANTECEDENTES INMEDIATOS

La redacción final del artículo 115 Constitucional fue la culminación de un proceso de lucha por suprimir las jefaturas políticas, órganos para control de la vida política local, legitimadas constitucionalmente y al servicio del gobierno central porfirista.

El estudio de sus funciones, así como de los medios y mecanismos utilizados por los jefes políticos para cumplirlas, resulta importante para comprender las protestas que ocasionaron en su contra y que finalmente llevaron a su desaparición.

Las protestas encaminadas a suprimir las jefaturas políticas estuvieron aparejadas a los reclamos de independencia municipal. Y como la concepción de lo que dicha independencia significaba, fue diferente según el grupo que la demandaba, en este capítulo se analizan las dos corrientes fundamentales que, desde perspectivas distintas, lucharon por lograr la independencia de los municipios.

Al suprimir las jefaturas políticas el Congreso Constituyente le quitó al gobierno central un agente de control político y la importancia de este hecho, sólo se puede determinar si se analizan las funciones que aquellos órganos cumplían durante el porfiriato y la medida en que contribuyeron a lograr la estabilidad política de ese régimen. Esta es una razón más para incluir su estudio en este capítulo.

### A. Las Jefaturas Políticas.

Una de las piezas del sistema político porfirista, las jefaturas políticas, fueron de suma importancia por ser un agente directo del gobierno estatal y federal sancionado constitu--

cionalmente y con ingerencia directa en la vida política y económica de los pueblos. Su estudio resulta particularmente importante porque los procedimientos utilizados por los jefes políticos, además de ahogar una vida municipal democrática e independiente, ocasionaron un gran número de protestas y demandas para fortalecer el municipio que, incluso, formaron parte de las consignas de algunos movimientos armados e influyeron decisivamente en la concepción del Artículo 115 constitucional.

Siendo una fiel reproducción del espíritu que impregna ba el sistema político porfirista, los jefes políticos vigilaron y facilitaron la concentración de la tierra en las haciendas; aseguraron el acceso al poder político de las camarillas políticas (presidentes municipales, gobernadores y hasta el mismo Presidente de la República) de hacendados, gobernadores y en última instancia del general Díaz, fungiendo como una importante e indispensable maquinaria electoral. En este proceso, se ahogaron de hecho y de derecho las facultades ejecutivas del municipio, destruyendo su libertad política y administrativa así como la posibilidad de su autosuficiencia económica.

Cuando se estudia la organización económica de la hacienda, aún en sus rasgos generales, se percibe claramente su necesidad de tierras, mano de obra y agua para el cultivo de la caña, por ejemplo, y la presión ejercida por los hacendados sobre los pueblos que finalmente perdieron sus tierras y que también finalmente se rebelaron para recuperarlas. Asimismo, se aclara la importancia que para los hacendados tenía controlar económica y políticamente a los pueblos, lo cual se logró sustrayendo artificialmente la tierra al cul tivo para obligar a los pobladores a trabajar para la hacienda y evitando cualquier brote de descontento que mermara las ganancias de aquellos.

La hacienda fue la principal institución económica del

campo. Su crecimiento territorial se logró a costa de las tierras de los pueblos que fueron experimentando más problemas para su subsistencia y una situación de malestar que más tarde les obligaría a levantarse en armas. Este malestar de los pueblos que intentaban recuperar sus tierras, esta ola de protestas legales y subversivas que en algunos casos llegó a la acción armada generaba potencialmente el desorden y amenazaba con romper la anhelada paz porfiriana.

Los jefes políticos eran responsables del orden y la paz públicos y en este caso vigilar el orden significaba impedir las demandas de los pueblos. Al mantener este tipo de orden y paz públicos y al proteger el proceso de concentración de los recursos materiales de los pueblos -agua, tierra, montes, fuerza de trabajo-, amenazando, reprimiendo y asesinando a sus líderes, se impulsaba el crecimiento económico de las haciendas. Eso fue lo que hicieron los jefes políticos y ahí radica justamente su función económica.

La leva, el reclutamiento forzoso para el ejército federal se llevó a muchos líderes agrarios por recomendación directa de los hacendados a los jefes políticos. Otros dirigentes fueron amenazados, apaleados y comprados por los hacendados o sus fieles servidores que ocupaban puestos de guardianes del orden en los municipios. Los más tenaces fueron asesinados.

El jefe político cuidaba la paz ejerciendo la represión sobre todas las esferas de la actividad humana y castigaba lo mismo acciones pasadas y presentes que futuras. Una red de informadores lo tenía al corriente de las cosas, y tanto actuaba para castigar a un pobre infeliz que tenía a dos mujeres además de su esposa viviendo en la misma casa, como para reprimir a un posible conspirador que buscaba copia de los documentos de la tierra de su pueblo. Cuando la hacienda despedía a alguien lo

comunicaba al jefe político y éste se encargaba del cesado. La autoridad del jefe para imponer castigos era muy amplia. En asuntos en caminos, abigeatos y rebelión podía colgar al acusado su poniendo que era culpable; en delitos comunes tenía dos opciones, tal como lo mencionamos al principio y era la leva o su entrega al juez de letras para mantenerlo ocupado. En cosas políticas podía usar la leva o el encarcelamiento sin juico previo ni complicaciones legales.

Para poder ejercer el control político de la población era necesario asegurar el acceso al poder de las camarillas políticas de los hacendados y en última instancia de Porfirio -- Díaz. Para ello, los jefes políticos, con el auxilio de los -- presidentes municipales, se convirtieron en la maquinaria electoral indispensable para obtener "legítimamente" el triunfo. No es de extrañar que los fraudes electorales fueran la nota dominante.

En las elecciones para el ayuntamiento de la Ciudad de México, en 1884, por ejemplo, la prensa opositora puso de manifiesto la situación.

"Todavía se siente la indignación popular en contra de las elecciones del ayuntamiento. Aquel colegio electoral formado de gendarmes, de empleados, de aspirantes a regidores; aquella mesa en que con gran cinismo figuraban los empleados del gobierno del Distrito, aquél despacharse con la cuchara grande; ha causado honda -- sensación en el ánimo del pueblo."<sup>1</sup>

El jefe político era el encargado de amañar las elecciones a toda costa. Si bien es cierto que junto con los presi-

---

1. Cosío Villegas, Daniel. Historia Moderna de México. El porfiriato, vi da política interior, T. 2, p. 29

dentes municipales era un funcionario ajeno al proceso de decisión, "a la hora de la ejecución eran agentes políticos independientes".<sup>2</sup> Veamos algunos ejemplos.

En la elección de la legislatura poblana de octubre de 1886, el gobernador, general Rosendo Márquez, ya tenía preparada su maquinaria electoral en la que los jefes políticos era una pieza central, pues esperaban "como siempre las indicaciones que en lo confidencial tenga a bien hacerme"<sup>3</sup>, y el gobernador les enviaba tranquilamente la lista de los próximos diputados.

El gobernador de Zacatecas, Francisco de P. Zárate, - había aleccionado muy bien a sus jefes políticos en el momento en que se proclamó la candidatura de Ramón Corral, para la Vicepresidencia de la República. Una de las lecciones consistía en prohibir a como diera lugar toda manifestación pública de - la oposición.<sup>4</sup>

Desde Monclova, el jefe político del lugar informaba a Díaz que Madero y Carranza se reunían con unos veinte delegados en la botica "Juárez" para convenir en una lista de candidatos a la legislatura y tribunal locales. Se enteró de todo - porque tuvo buen cuidado de mandar dos hombres suyos como delegados a la convención. Carranza soltó en sus discursos dos o tres frases enérgicas; pero aún así, "en Coahuila no habrá propiamente lucha electoral". Madero, en cambio, anunció que no va a participar en las elecciones del estado porque debe abandonar.<sup>5</sup>

Don Daniel Cosío Villegas afirma, no sin razón, que -

---

2. *Ibid.*, p. 853

3. *Ibid.*, p. 97

4. *Ibid.* p. 863

5. *Ibid.* p. 864

Porfirio Díaz y el aparato político creado por él, fracasó por tres razones:

1. El sentimiento de la población, adverso a la perpetuación en el poder de los gobernantes.
2. El anquilosamiento del régimen que acabó por taponear todo acceso a la vida pública, hecho que llegó a engendrar el distanciamiento y la rebeldía de la incipiente clase media.
3. Falta de sensibilidad, debido al engrandecimiento del poder incontrastable del sistema y de las personas para advertir, admitir y aún impulsar los cambios necesarios, lo que produjo una quiebra en el régimen todo.

De manera inmediata, pues era la autoridad que tenía un contacto directo con los pueblos y por tanto, con la clase cuyas aspiraciones políticas estaban insatisfechas, los jefes políticos fueron el blanco de este sentimiento contrario a la perpetuación del poder. No fue casual que cuando en 1911, Porfirio Díaz sometió al Congreso la reforma constitucional que -- prohibía de nuevo la reelección del presidente y de los gobernadores, se aplaudió la idea de aplicarla también a los jefes políticos, o, en su caso, a los presidentes municipales.

Pero no sólo la clase media experimentó un sentimiento aversivo a la actual y perpetuación en el poder de los jefes políticos en particular. La otra clase, la mayoritaria, es decir los campesinos que habían perdido sus tierras y fueron víctimas de la represión por parte de aquellos a quienes identificaban con los hacendados también deseaban su desaparición. Pero los campesinos expoleados por las haciendas, a diferencia de la

clase media, tenían motivos muy poderosos para plantear de una manera radical la destrucción de los jefes políticos en particular y de todo el sistema en general; para ellos no sólo eran las limitaciones a su misma existencia.

A raíz de este ambiente de malestar y aversión en contra de las autoridades locales, hubo algunos movimientos que -- pugnaron por la desaparición de las jefaturas políticas y la -- emancipación económica y política de los municipios, con la -- idea de que si estas instituciones, las más inmediatas a la comunidad, gozaban de libertad, los intereses de los pueblos estarían más resguardados, aliviando de esta manera la penura por -- la que atravesaban.

#### B. Reclamos de Independencia Municipal

La Revolución Mexicana tuvo entre sus causas una política y otra económico-social. La primera se refiere al anquilosamiento del régimen porfirista que acabó por taponear para la clase media todo acceso a la vida pública, engendrando su dis--tanciamiento y su rebeldía; la segunda, que precipitó a las masas campesinas a la lucha, fue el proceso de concentración de la tierra, al mal trato y los bajos niveles de vida de que fueron objeto.

El significado que para la clase media y para los campesinos tuvo la Revolución, sus demandas y sus estrategias, fue radicalmente diferente. En lo que toca a la libertad municipal ésta fue planteada por ambos participantes bajo perspectivas -- distintas, derivadas de lo que entendían y esperaban de dicho -- movimiento.

Existieron dos corrientes sociales sobre el contenido y significación de la libertad municipal. La primera la consideró únicamente en el plano político; es decir, libertad para -- elegir libremente a los representantes de los pueblos y desapa--



rición de los jefes políticos -como la manifestación del deseo de suprimir las trabas y los controles directos que ejercía el gobierno estatal y federal sobre la vida política municipal- La segunda corriente, la de los líderes agrarios, vinculó la demanda de tierras al problema político; considerando que la reforma agraria solo se podría garantizar si se contaba con representantes genuinos de la comunidad en los ayuntamientos. Los representantes del primer grupo se iniciaron con los dirigentes del Partido Liberal Mexicano, continuando con Madero para finalizar -- con Carranza; los del segundo estuvieron representados inicialmente por los anarquistas de finales del siglo XIX, y después - por Zapata y Villa.

Los primeros opositores organizados al gobierno de Díaz plantearon su desacuerdo como un deseo de regresar al viejo liberalismo del siglo XIX, considerando que el verdadero progreso -comenzó con los liberales de la Reforma y sintiéndose sus herederos espirituales. Como dicho progreso fue truncado por el gobierno de Díaz, el retorno significaría, fundamentalmente, regreso a la legalidad y a la democracia.

La oposición de esta clase media empieza a tomar fuerza en 1900, a raíz de las declaraciones del obispo de San Luis-Potosí, Ignacio Montes de Oca y Obregón en el sentido de que la iglesia había progresado a pesar de las restricciones impuestas por las Leyes de Reforma y que la separación de la iglesia y el Estado era un estado contrario a la naturaleza. Fue en esta ocasión cuando el Partido Liberal hizo pública una invitación para organizar y sostener clubes liberales en constante comunicación y enviar delegados a un congreso que se celebraría en la ciudad de San Luis Potosí. El congreso debería discutir y resolver los medios para unificar y fortalecer el Partido Liberal, con el fin de contener los avances del clericalismo y conseguir, dentro de la Ley, la vigencia efectiva de las leyes de Reforma.

Una vez reunido el Congreso Liberal, el 5 de febrero de 1901, los objetivos enmendados del mismo no se separan de la legalidad. Ellos son los siguientes:

1. El respeto y exacta observancia de las leyes.
2. La educación liberal y cívica de la Nación.
3. El restablecimiento de la honradez política en los funcionarios públicos.
4. La abolición de toda tendencia personalista en los gobiernos que pueda juzgarse preferente a la Constitución de 1857 y a las Leyes de Reforma.<sup>6</sup>

Como la represión se dejó sentir de inmediato en contra de los liberales opositores al régimen de Díaz, disolviendo varios clubes y encarcelando a sus dirigentes, entre los cuales se encontraron a los hermanos Flores Magón y Antonio Díaz Sotoy Gama, Camilo Arriaga y José María Pacha propusieron, el 4 de noviembre de 1901 un segundo congreso del Partido Liberal. Para ello, reparten un temario que debería ser discutido en dicho congreso, a celebrarse el 5 de febrero de 1902, conteniendo entre sus puntos uno referido a la libertad municipal. Los puntos del temario son los siguientes:

1. Formas de complementar las Leyes de Reforma y de hacer más eficaz su observancia
2. Medidas para hacer más eficaz la libertad de imprenta.

---

6. Córdoba, Arnaldo. La Ideología de la revolución mexicana. México, D.F. Era., p. 90.

3. Maneras de implementar prácticamente y garantizar la libertad del sufragio.
4. Organización y libertad municipales y supresión -- de jefes políticos.
5. Medios prácticos y legales para mejorar la condición de los trabajadores del campo y para resolver el problema agrario del agio.<sup>7</sup>

La represión contra los clubes liberales y contra sus líderes continuó y el mencionado congreso no se realizó, pero esto fue el inicio de la elaboración del Programa del Partido Liberal Mexicano publicado en San Luis Missouri por la Junta Organizadora del mismo el 1º de julio de 1906. Este programa, en donde la figura de Díaz aparece como secundaria y se ataca al régimen en su conjunto, es un documento que influyó grandemente en la ideología de los posteriores dirigentes de la Revolución, básicamente Madero. Es de interés para nuestro estudio porque en dos de sus puntos generales aborda el problema del municipio en los siguientes términos:

45. Supresión de los jefes políticos
46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.<sup>8</sup>

De aquí en adelante, la libertad municipal se enfocará desde el punto de vista político y será Madero quien, de acuerdo a su filosofía en pro del restablecimiento de la legalidad y

---

. Ibid., p. 92

. González Ramírez, Manuel. Planes políticos y otros documentos. México, D.F. P.C.E. p. 23.

la democracia, como primer y fundamental paso a lograr con la Revolución, encarna esta posición.

En el Plan de San Luis, Madero hace referencia a la libertad municipal mencionando que "La división de los Poderes, - la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna.... las cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y estos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales". Para Madero, entonces, la libertad municipal significa implícitamente que los ciudadanos de un pueblo deben elegir libremente a sus representantes en el ayuntamiento, sin la imposición ni del estado ni de la federación. Significa asimismo, no intervención del estado en los asuntos propios del municipio. Lo que significa la libertad municipal en Madero se comprende directamente de lo que entendía que era la Revolución, de lo que esperaba de ella y de sus tácticas para lograrlo. Para él, la Revolución significaba el retorno a la legalidad y a la democracia, reivindicando con ello nuestros derechos; el primero de los cuales era el derecho a votar. De ahí la frase - "Sufragio Efectivo; No Reelección", sufragio efectivo para devolver a los estados su soberanía, a los municipios su libertad y a los ciudadanos sus prerrogativas.

La corriente anterior tuvo su contrapartida en las - - ideas sustentadas por algunos anarquistas del siglo XIX y por los zapatistas, quienes, además de pugnar por la devolución y repartición de tierras, demandaron la libertad municipal y asignar al municipio funciones ejecutivas y de vigilancia en dicha repartición y en el mejoramiento de la productividad agrícola. Para ellos la reforma agraria debía ser ejecutada y controlada por el municipio.

la democracia, como primer y fundamental paso a lograr con la Revolución, encarna esta posición.

En el Plan de San Luis, Madero hace referencia a la libertad municipal mencionando que "La división de los Poderes, - la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna... La cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y estos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales". Para Madero, entonces, la libertad municipal significa implícitamente que los ciudadanos de un pueblo deben elegir libremente a sus representantes en el ayuntamiento, sin la imposición ni del estado ni de la federación. Significa asimismo, no intervención del estado en los asuntos propios del municipio. Lo que significa la libertad municipal en Madero se desprende directamente de lo que entendía que era la Revolución, de lo que esperaba de ella y de sus tácticas para lograrlo. Para él, la Revolución significaba el retorno a la legalidad y a la democracia, reivindicando con ello nuestros derechos; el primero de los cuales era el derecho a votar. De ahí la frase - "Sufragio Electivo; No Reelección", sufragio efectivo para devolver a los estados su soberanía, a los municipios su libertad y a los ciudadanos sus prerrogativas.

La corriente anterior tuvo su contrapartida en las - - ideas sustentadas por algunos anarquistas del siglo XIX y por los zapatistas, quienes, además de pugnar por la devolución y repartición de tierras, demandaron la libertad municipal y asignar al municipio funciones ejecutivas y de vigilancia en dicha repartición y en el mejoramiento de la productividad agrícola. Para ellos la reforma agraria debía ser ejecutada y controlada por el municipio.

Entre 1875 y 1880 el gobierno porfirista y las haciendas fueron objeto de presiones por parte de grupos campesinos - que se levantaron en armas exigiendo la devolución de sus tierras.<sup>9</sup>

Ese fue el caso de Zalacosta y su Gran Comité Central-Comunero que organizó y movilizó campesinos en la zona central del país entre 1878 y 1880. Fue también el caso de Alberto Santa Fé con su famosa Ley del Pueblo de 1879 y de Miguel Negrete, que además de apoyar dicho documento formuló sus propias proclamas entre 1879-1881 influenciado por aquél.

En cuanto a las ideas de estos personajes sobre el municipio, la Ley del Pueblo, que no es el único documento, las contiene ampliamente. La demanda fundamental ahí sostenida es que los municipios determinen qué tierras se deben expropiar a las haciendas; que sean los responsables de repartirlas individual o comunalmente según a tradición local y que sea a través del municipio que el Banco Agrícola -varios de los cuales debían fundarse- otorgue préstamos con bajos intereses a los campesinos para la compra de equipo agrícola y demás implementos necesarios.

El zacatecano García de la Cadena, en su campaña política realizada como candidato a la Presidencia de la República, conteniendo con Manuel González, aclara y amplía el tema deman

9. Un registro de los levantamientos campesinos de finales de siglo XIX que entre sus demandas agrarias pugnaron por el municipio libre se encuentra en González Navarro, Moisés. El Porfiriato, la vida social.-Colección - Historia Moderna de México, D.F.; Harms, pp.239-259. Reina, Leticia, Las rebeliones Campesinas en México (1819-1906). México,D.F., Siglo XXI. Mejía Fernández, Miguel Política Agraria en México. México, D.F.; Siglo XXI, pp. 71-108. García Cantú, Gastón.- El Socialismo en México, siglo XIX. México, D.F.; Era ed. 55-79

dando la autonomía del municipio y una reforma agraria controlada por éste y no a nivel nacional.

Miguel Negrete, por su parte, se mantuvo en pie de lucha hasta 1886 y pugñó por el municipio libre y autónomo, al que consideró la unidad política y económica fundamental de la nación.

Las ideas centrales de estos movimientos renacieron en la misma zona al entrar la segunda década del siglo XIX. Esta vez volvió a surgir un líder agrario que elevó la consigna del municipio libre y cuya tenacidad, manifestación de mantener la autonomía local, el regionalismo en sus tácticas y en su filosofía, originó una contraofensiva no solo armada sino política, a través de una serie de reformas realizadas por los constitucionalistas que fueron los inicios formales de la libertad municipal y de la reforma agraria plasmados después en la Constitución de 1917. Me refiero a Emiliano Zapata y a los decretos de Carranza de 1915 sobre la libertad municipal y la cuestión agraria.

El programa de Zapata contenía partes de las proposiciones hechas por sus precursores, tales como la repartición de la tierra, autonomía del municipio, autoridad del municipio sobre las tierras expropiadas y la concesión de parcelas individuales o comunales según la tradición local, la formación de un banco agrícola regional y el abastecimiento garantizado de implementos agrícolas como semillas, arados, etc.

En el climax del movimiento zapatista, para entonces vinculado a los villistas, que se dió en la Convención Revolucionaria de 1914 y 1915, se abordó el problema del municipio, vinculándolo, sobre todo, a soluciones para la cuestión agraria. La Convención aprobó, antes del 10 de octubre de 1915, el pro--

grama de Reformas Político-Sociales, que los delegados zapatistas se encargaron de publicar el 19 de octubre de 1916 y que contenía disposiciones sobre los siguientes puntos:

1. La cuestión obrera
2. La cuestión agraria
3. Reformas sociales
4. Reformas administrativas
5. Reformas políticas<sup>10</sup>

El punto sobre reformas políticas establecía desde luego "realizar la independencia de los municipios procurando a éstos amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos estatales y locales". La autonomía municipal constituyó para villistas y zapatistas la primera y más importante demanda de orden político, pues la lucha por la tierra, consideraban, no podía asegurar una reforma agraria que diera al campesino su libertad además de la tierra si no se le proporcionaba al mismo tiempo un medio de control directo sobre los gobiernos locales mediante la autonomía municipal.

De estas dos corrientes, la que predominaría en el Congreso Constituyente de Querétaro, sería la representada por Madero. No obstante, aunque los principios sustentados por la corriente agrarista, simbolizada por Zapata, no serían incluidos en la redacción final del artículo 115 Constitucional, su mayor aportación e influencia fue forzar, en cierta forma, a los constitucionalistas a ocuparse y legislar sobre el municipio.

10. Córdoba, Arnaldo, Op. cit. p. 171.



De esta manera, don Venustiano Carranza le arrebató parcialmente al Zapatismo su bandera en pro de la libertad municipal. Y desde luego que esto fue importante si se considera que el primer Jefe del Ejército Constitucionalista anhelaba terminar con la rebelión en el estado de Morelos, y arrebatársela era un medio para lograrlo.

### III. EL MUNICIPIO LIBRE EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE.

#### A. El Proyecto del Primer Jefe

Derrocado y muerto el presidente Madero, Don Venustiano Carranza, gobernador del estado de Coahuila, se convirtió en la autoridad legítimamente constituida -la mayoría de los gobernadores se habían adherido al usurpador Huerta, excepto los de Sonora y Coahuila- que, por serlo, tenía la obligación y el derecho de restablecer la legalidad en el gobierno del país. Ello se convirtió en el objetivo inmediato, de tal manera que el Plan de Guadalupe no incluyó reformas sociales ni políticas, a pesar de que el grupo de jóvenes radicales que lucharon al lado de Carranza pretendieron incluirlas. Las reformas vendrían después, ya que incluirlas en el documento citado, sólo acarrearía la división y las pugnas entre los revolucionarios.

No obstante, una cosa resultó clara al pensamiento de los jóvenes, que como Luis Cabrera y Francisco J. Mujica, acompañaban al Primer Jefe: si se querían evitar los errores y el fin trágico de Madero, era indispensable realizar las reformas político-sociales hasta la fecha escabullidas. De tal suerte, - el 12 de diciembre de 1914, Carranza expidió un decreto adicionando el Plan de Guadalupe, con el objeto de facultar al Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo para expedir y poner en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas, encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, encontrándose entre ellas, el "establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional".

Siendo consecuentes, los carrancistas dictaron, el 26 de diciembre de 1914, un decreto relativo a la libertad municipi-

pal que a la letra dice:

"Artículo Unico.- Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, -teniendo como base de su división territorial y de su organización el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado.

El ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública donde residieren transitoriamente."<sup>1</sup>

Dos puntos cabe destacar en este decreto: primero, el -establecimiento de las elecciones directas, y, lo más importante, la supresión de las jefaturas políticas, que tan funestas consecuencias trajeron para el municipio. En este sentido, se satisfizo una aspiración general del pueblo en el terreno político, pero, no obstante, no se establecieron los mecanismos para garantizar la libertad política y la capacidad hacendaria del municipio, que, finalmente, debe ser el punto de partida.

Reunido el Congreso Constituyente en 1916 en el Teatro Iturbide, el Primer Jefe se presentó a la inauguración de -- los trabajos e hizo entrega del proyecto de reformas a la Constitución de 1857. En lo que al municipio se refiere la reforma propuesta fué, esencialmente, el decreto del 26 de diciembre de 1914.

---

1. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. - México, D.F., Porrúa Hnos. P. 318.

## B. Proteger al Municipio Libre

La Comisión de Estudios de Puntos Constitucionales, integrada entre otros por los diputados Hilarario Medina y Heriberto Jara, consideró necesario agregar al proyecto del Primer Jefe una fracción II, con el objeto de garantizar la libertad política y económica del municipio y que a la letra dice:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a -- los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos locales podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, los resolverá La Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley."<sup>2</sup>

Dos puntos relevantes es de importancia resaltar: la facultad de los gobernadores para nombrar inspectores de la contaduría municipal, y la facultad que se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para intervenir en los conflictos hacendarios que se llegasen a presentar entre los municipios y los poderes estatales. Ello se dirige a controlar al municipio, para protegerlo de los "antiguos elementos", según el diputado-Medina.

Esta fracción II fue objeto de acalorados debates, siendo desechada finalmente. Tres puntos fueron el foco del ataque:

2. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México, 1960. p. 873.

- a) La idea de que los municipios recaudaran todos los impuestos.
- b) La facultad del gobernador para nombrar inspectores encargados de vigilar la contaduría municipal.
- c) La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los conflictos hacendarios entre los municipios y los demás poderes estatales.

La Comisión respectiva, en boca del diputado José Alvarez, del décimo primero distrito de Michoacán, argumentó la defensa del primer punto de la siguiente manera:

"...Habiendo dos oficinas recaudadoras se hacen más gastos, se embrolla la contabilidad, se molesta más a los causantes, y no produce ninguna ventaja..."<sup>3</sup>

Sin embargo, el diputado Martínez de Escobar tuvo argumentos más convincentes:

"...creo que los estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de las oficinas que ustedes quierán; pero deben recaudarlos directamente y no por conducto de los municipios, - porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les dá a los municipios, no es verdad, por que dá lugar a la intervención directa del Estado sobre el municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos mismos municipios."<sup>4</sup>

En realidad, la experiencia ha demostrado que si bien resulta confuso y molesto para el causante tener que pagar sus-

---

3. *Ibid*, p. 885

4. *Ibid*, p. 882

impuestos en oficinas diversas, ello no justifica sancionar constitucionalmente un instrumento potencialmente utilizable por el ejecutivo estatal para intervenir, no sólo en asuntos hacendarios, sino, en la práctica, en todos los asuntos importantes del municipio. Aunque, en última instancia, si el municipio recauda o no todos los impuestos, incluidos los del estado, ello no determina, ni impide, ni necesariamente puede garantizar la libertad política y económica del municipio; lo importante es, en todo caso, determinar en qué tanto por ciento, como mínimo y máximo, el municipio contribuirá a los gastos del estado o, en su defecto, -lo cual ciertamente es difícil determinar constitucionalmente, dadas las diferentes riquezas de los municipios- qué impuestos corresponden al municipio y cuáles al estado. Pero ello pareció no interesar ni al diputado Alvarez ni a Martínez de Escobar.

En lo que respecta a los inspectores, el mismo diputado Martínez de Escobar atacó el punto de vista de la Comisión, y --nuevamente con conocimiento de causa:

"Pues bien, el hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del Estado, faculta al Estado para -- nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio, y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio; máxime, señores diputados, con la renovación constante, con la renovación periódica de los ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares como origen de las mismas, de manera que a cada momento habrá inspectores.<sup>5</sup>

---

5. *Ibid.* p. 882.

Los argumentos de la comisión fueron expuestos por el diputado José Álvarez de la siguiente manera:

"La utilidad de los inspectores consiste en esto: que vigilan, como dice el proyecto, la contabilidad municipal y no pueden poner remedio, no pueden poner un remedio - efectivo, porque no se les autoriza para que vayan a -- procesar a los municipales, no se les autoriza para que -- se metan en la contabilidad, sino nada más para que la -- vigilen y den cuenta a la Legislatura. De esa manera ten-- drán oportunidad de proceder a tomar una participación-- efectiva, para que en el momento en que se presente el -- inspector y vea que se está cometiendo una malversación de fondos dé parte a la Legislatura de los estados."<sup>6</sup>

No obstante, persiste la observación de Martínez de Escobar: Aunque a los inspectores no se les atribuyeran funciones - ejecutivas, ni tuviesen más facultades que vigilar la contabili-- dad municipal y avisar de las anomalías, no a la legislatura - local sino al ejecutivo de la entidad que es quien los nombra, - su mera existencia los convierte en un instrumento, potencial-- mente utilizable, para cumplir consignas políticas dadas por -- aquél, pues, si, por ejemplo, en determinado momento se quisie-- ra poner en aprietos a un presidente municipal, obstaculizando-- sus planes políticos y económicos para el municipio, bastaría -- con que el inspector declarase que se están malversando fondos, o que no se lleva correctamente la contabilidad, para que el ayun-- tamiento se vea investigado e impedido el presidente municipal - de ejercer el presupuesto, o de llevar a cabo sus planes por ca-- rrencia temporal de recursos.

Si la idea de los inspectores fue atacada, la interven--

---

6. Ibid. p. 685

ción de la Suprema Corte de Justicia lo fue aún más. La argumentación en contra, a cargo del diputado Reynoso, es la siguiente:

"... Puede suceder, como dije antes, que al encontrarse los municipios con gran cantidad de dinero, quieran disponer de todo ese dinero para mejorar sus pueblos, sus caminos, sus escuelas, etcétera, y entonces no quieran dar al gobierno del Estado la cantidad que le corresponde; y como además se establece en el mismo inciso que las dificultades hacendarias que haya entre el municipio y el Estado irían a dar a la Suprema Corte de Justicia, se verán los municipios en una situación tal, - que ni el Estado, ni el gobierno del Estado, ni la Legislatura Local, es decir, ni el Poder Ejecutivo, ni el Legislativo, ni el Judicial del Estado, tengan ninguna autoridad sobre ellos, sino que dependerán directamente de la Suprema Corte. Esto es centralizar."<sup>7</sup>

El temor del diputado Reynoso parece ser exagerado pero en el fondo pudiera tener parte de razón. Ahora bien ¿Por qué hacer intervenir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no a la Legislatura Local, o, en todo caso, al Supremo Tribunal de Justicia del Estado? El diputado Hilario Medina tuvo la siguiente respuesta:

"Porque hemos conceptuado que entre los tres poderes -- del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un municipio el que está en lucha con un poder del Estado, seguramente que los otros poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación, y de esa manera, tal vez el municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos."<sup>8</sup>

---

7. *Ibíd.* p. 887

8. *Ibíd.* p. 895



Sin embargo, resulta contradictorio que por un lado se otorgue un voto de confianza a un poder estadual, a la Legislatura local, para determinar la hacienda municipal y por otro se dude del mismo- aunque la duda abarca al ejecutivo y al poder judicial estaduales- . Además, se supone que en la Legislatura local están representados, con cada una de las diputaciones, los intereses de los pueblos que conforman una entidad federativa,- vale decir, los municipios.

Así las cosas, es indudable que la propuesta de la Comisión en cierta forma pretende centralizar, otorgando facultades al ejecutivo estadual y a un poder federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para intervenir en un aspecto esencial en la vida de los municipios: su hacienda. Ahora bien, cabe preguntarse por el verdadero motivo que tuvo la Comisión para establecer este mecanismo de vigilancia sobre los municipios, - que en la práctica pudiera convertirse en un mecanismo de control. Creo que el diputado Hilario Medina, al defender la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, responde a esta inquietud:

"Nosotros, queriendo respetar a la autonomía local hasta un grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, hemos creído que sólo la cuestión económica, era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia. Los municipios, al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que - probablemente, acaso llegen a deslizarse en los puestos públicos; de tal manera, que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía

propia, y de esa manera, y queriendo respetar hasta don de sea posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia.<sup>9</sup>

Resultan en la intervención de don Hilario Medina los siguientes puntos:

- a) Los "antiguos elementos" son enemigos de los municipios y es probable que ocupen puestos públicos en los mismos.
- b) Por tal motivo, el municipio necesita de un sistema de vigilancia para que pueda tener autonomía propia.
- c) La cuestión económica es lo esencial de la vida municipal y
- d) Se presume que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo en la cuestión hacendaria tendrá una intervención protectora.

Es evidente que los antiguos elementos a los que se refiere el diputado Medina, son las integrantes del antiguo grupo terrateniente, los caciques-hacendados. Ahora bien, el por qué del temor a que lleguen a ocupar puestos públicos en los ayuntamientos, temor que se prolonga al grado de reclamar un sistema de vigilancia sobre los mismos, se explica al considerar que si realmente llegasen a controlar los puestos públicos municipales, por su ascendiente en la población, por el miedo que infundieran, o por los fraudes electorales que llegasen a cometer, seguramente controlarían las riquezas materiales, la fuerza de trabajo y demás recursos del municipio en beneficio de sus inte

---

9. *Ibid.*

reses particulares, ejerciendo, asimismo, el control político de la localidad.

Ello es sumamente importante si se consideran los siguientes puntos:

- a) Siendo nuestra Revolución, como lo fue realmente, - un movimiento armado en contra de los caciques-hacendados, de los terratenientes, dirigido a quitarles el poder político y a destruir el sistema hacendista.
- b) No habiendo destruido aún a este grupo, ni como actor político ni como propietario de la tierra, dado que la estructura de la propiedad territorial - era esencialmente la misma que en el porfiriato y, por último.
- c) Siendo los nuevos gobernantes miembros del grupo que les arrebató la hegemonía política y amenazaba con destruirlos totalmente con el reparto agrario; era lógico que dichos caciques-hacendados utilizaran su posible poder político municipal, su hegemonía y control político-económico sobre los pueblos, para recobrar y asegurar sus privilegios, resquebrajando con ello la autoridad y el poder de los gobiernos revolucionarios, tanto estatales como federales. Para la existencia, y el fortalecimiento del poder de estos últimos, el control o la destrucción del caciquismo sería imprescindible.

Así las cosas, es claro que la propuesta de la Comisión, en lo referente a los inspectores y a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pretendía, dando pauta a -

la intervención del gobierno de la entidad y del gobierno federal, establecer un control legal a los caciques, que en determinado momento, monopolizando los puestos de los ayuntamientos, seguramente intentarían enfrentarse a los gobiernos estatal y federal para recobrar sus privilegios. De esa manera, controlar a los ayuntamientos, protegiéndolos de los antiguos elementos, según la perspectiva del diputado Hilario Medina, fue el medio necesario para lograr el fin indispensable.

Por otro lado, la pretensión de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo tendría una intervención protectora en conflictos hacendarios parece estar alejada de la realidad. Si bien es cierto que legalmente sólo tendría esa facultad, también lo es que al ejercerla se generarían en la práctica implicaciones políticas no enunciadas por la Comisión. Sin embargo, vigilar la hacienda del municipio, aspecto esencial de la vida municipal, del cual depende su libertad política, según el diputado Heriberto Jara.<sup>10</sup> significa en cierta forma vigilar la vida política en los pueblos, aunque ello no esté sancionado explícitamente en la Constitución.

### C. Los Caciques Ganaron la Batalla.

He subrayado algunas líneas en la intervención del diputado Medina, porque considero manifiestan el sentir que inspiró a la Comisión en la redacción de la discutida fracción II. Este sentir al que me refiero, no es otra cosa que el reconocimiento de la existencia del caciquismo, así como de la peligrosidad de su actividad política y económica en los municipios, y de la firme convicción de fortalecer un Estado Nacional, colocando a la cabeza al poder ejecutivo, árbitro y director de la vida económica, política y social del país.

10. "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada..." (Diario de los debates...p. 877.)

La existencia del caciquismo, además de ser ampliamente conocida, impregnó los debates más importantes y trascendentales del Constituyente. No es exagerado afirmar que se pensó en ello cuando se discutieron los artículos tercero sobre la educación, veintisiete sobre la propiedad territorial y ciento-veintitrés sobre el trabajo, en los cuales se fortalece al Estado, consagrando un poder ejecutivo fuerte, capaz de ordenar y dirigir hegemónicamente al país. Asimismo, es evidente que se pensó en su control cuando se estableció que las legislaturas de los estados debían tener quince miembros como mínimo, si querían evitar los cacicazgos, "que cuatro compadres de pueblo aherrrojen a medio de la tiranía de su codicia y ruindad el adelanto de los pueblos"<sup>11</sup> y se insistió en lo mismo cuando el diputado Lizardi levantó su voz reclamando "exijamos también que no haya un ayuntamiento en el pueblo más cabón de la República que cuente con menos de quince miembros"<sup>12</sup>

Sin embargo, la fracción II fue derogada y, con ello, la posibilidad de establecer un mecanismo de control legal sobre el caciquismo desapareció; de tal manera que los caciques ganaron la batalla con la redacción final de dicha fracción:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades."<sup>13</sup>

Los caciques ganaron la batalla más no la guerra. Si bien es cierto que desaparecieron las jefaturas políticas y la intervención de los inspectores y de la Suprema Corte de Justi-

11. Diario de los debates....p. 902

12. Ibid.

13. Ibid.

ria de la Nación fue desechada, también lo es que la capacidad-hacendaria del municipio, su base económica, se escamoteó al no garantizarse constitucionalmente, dejando la decisión en manos de las legislaturas locales. Con ello, la batalla de pospuso para cuando se reformasen las respectivas constituciones políticas estatales.

Ganaron los caciques, ya que con la supresión de las-jefaturas políticas desapareció un agente directo, al servicio de los gobiernos estatal y federal, gobierno que, a diferencia de antes, ahora les era hostil. Con ello, su ganancia inmediata fue la posibilidad de controlar los puestos de los ayuntamientos sin tener enemigo al frente, y por ese medio, afianzar sus-intereses localistas.

Sin embargo, la guerra no se perdió totalmente, ya que al no garantizarse constitucionalmente la hacienda municipal, los gobiernos estatal y federal tendrían una oportunidad más para lograr lo que no pudieron hacer en el Constituyente de Querétaro, es decir, "proteger" al municipio y controlar legalmente a los caciques.

Los debates del Congreso Constituyente, transcritos líneas arriba, demuestran que los puntos agregados por la Comisión al proyecto del Primer Jefe, en lo que al municipio libre se refiere pretendían "proteger" la hacienda municipal de los embates caciquiles y ello implicaría el control, si se quiere relativo, de los mismos.

Para entender la posición adoptada por la Comisión, es interesante recordar la importancia y el significado, tanto de la existencia de los jefes políticos, como de su desaparición. Si bien es cierto que las acciones de los jefes eran detestadas ampliamente por los pueblos, también lo es que los forjadores -

del nuevo Estado veían con buenos ojos un agente directo del gobierno estatal y del federal para la vigilancia y el control de la vida política local, sobre todo en esos momentos en que las armas decidían el destino tanto de los grupos políticos como -- del país entero.

La existencia de los prefectos o jefes políticos durante el porfiriato, intermediarios entre el municipio y los gobiernos estatal y federal y agentes locales de control político al servicio de los mismos, había demostrado a la vista de la nación su importancia para la estabilidad del aparato político porfirista; y, es indudable, la meta anhelada por los revolucionarios -- fue establecer la unidad política nacional, aunque ciertamente -- sobre bases nuevas. Lograr los mismos efectos alcanzados con -- las prefecturas políticas, pero por diferentes medios -- los propuestos por la Comisión --, debió resultar factible a los ojos de los Constituyentes, sobre todo al grupo radical encabezado por Jara, Medina y Mújica.

Con este marco de referencia, es probable que los diputados radicales -- que atendían las consignas políticas de Obregón, según el diputado Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso -- se propusieron modificar, con la finalidad expuesta anteriormente, el proyecto de Carranza sobre el municipio libre; pero el resultado de las votaciones les fue adverso, y ello planteó un dilema al Estado engendrado por la Constitución de 1917: se abrió -- una compuerta, sancionada legalmente, para el fortalecimiento -- de los caciques.

Si los caudillos o grupos revolucionarios que llegaron al poder, pretendieran ejercer su autoridad en todo el territorio nacional, como efectivamente sucedió, tendrían que someter a los poderes locales que mantuvieran posiciones políticas autonomistas. Y, para ello, sólo hubo dos salidas:

- a) Ganar la última batalla que faltaba por darse en el terreno legal, cuando se reformasen las constituciones locales, controlando ahí a los municipios y
- b) Crear una maquinaria electoral, más fuerte y menos perecedera que los caudillos, capaz de apoderarse de los puestos municipales, preferentemente conquistando el voto popular, y controlar por este medio a los caciques, convirtiéndolos en aliados fieles o destruyéndolos.

Las metas a lograr tendrían que ser, entonces, controlar económica y políticamente a los municipios, a través de las constituciones locales, e institucionalizar la vida política del país.



#### IV. LOS CACIQUES Y EL REPARTO AGRARIO

##### A. La Política Agraria de Carranza

Tal como se mencionó anteriormente, si bien es cierto - que uno de los objetivos de nuestra revolución fue destruir el - poder político de los grandes terratenientes, arrebatándoles la fuente del mismo, también lo es que al terminar la lucha armada la estructura de la propiedad territorial permanecería casi, tal como lo estaba bajo el régimen de Porfirio Díaz.

Durante el gobierno de Carranza, la reglamentación y -- aplicación del Artículo 27 fue lenta y escabrosa porque los "an-tiguos elementos", los caciques-hacendados, hicieron todo lo po-sible por frenar y aún impedir la repartición de tierras. Pa-ra ello no vacilaron en recurrir a métodos violentos y por de-más fraudulentos, corrompiendo a generales, funcionarios, gober-nadores, presidentes municipales e incluso a líderes campesinos.

La actitud del gobierno de Carranza en materia agraria fue bastante conservadora, ya que en lugar de impulsar el repa-rto de tierras, lo frenó constantemente, fortaleciendo con ello la posición de los terratenientes, tanto la de los antiguos por-firistas que lograron sobrevivir como la de los caudillos revo-lucionarios que se fueron apropiando de grandes extensiones de tierra.

El resultado de la gestión de la Comisión Nacional Agra-ría durante el régimen de Carranza fue el siguiente: 334 resolu-ciones presidenciales, de las que 91 fueron negativas, entregan-do 234,000 hectáreas, con las que se benefició a 59,848 campe-sinos. Para efectos de comparación, durante los meses en que -- fue presidente interino don Adolfo de la Huerta, se resolvieron 88 expedientes y se entregaron 165,941 hectáreas. Es decir, -

en menos de un año se repartió casi lo mismo que repartió Venustiano Carranza en cuatro años<sup>1</sup>.

Este hecho refleja, indudablemente, el poder y presión ejercidos por los terratenientes en defensa de sus propiedades y explica el nulo apoyo campesino con que finalmente contó Carranza, quien en Tlaxcalantongo pagó con la muerte su desapego a las demandas campesinas.

Existen innumerables pruebas de la poca vocación agrarista de Carranza, así como de las presiones ejercidas por los terratenientes para salvaguardar sus intereses. En lo que toca al ex-primer Jefe del Ejército Constitucionalista, se cuentan, por ejemplo, el revocar varias resoluciones dictadas por algunos gobernadores a favor de los pueblos solicitantes de tierras<sup>2</sup>.

Las presiones de los hacendados sobre los gobiernos estatales también fueron una nota común, no encontrando en muchos de ellos reticencia alguna, dado que los gobernadores eran propietarios de grandes extensiones de tierras y, por tanto, compartían intereses semejantes. Por lo menos hasta 1923, los gobernadores de Sinaloa, Estado de México, Nuevo León, Colima, Campeche, Tamaulipas, Puebla, Querétaro, Jalisco, Guanajuato, Oaxaca,

- 
1. R. Gómez, Marte. Historia de la Comisión Nacional Agraria. México, 1975, Centro de Investigaciones Agrarias, S. A. G. p. 55.
  2. Ese fue el caso de los pueblos de San Pedro Tenango el Viejo y San Pedro Tenango el Nuevo, Guanajuato, expuesto por los vecinos de dichas localidades ante la Cámara de Diputados el 20 de septiembre de 1918. El hecho fue que los poblados habían solicitado sus ejidos ante la Comisión Local Agraria, pidiendo que se afectaran tierras de las haciendas de Mayorazgo y San Cristóbal, y el gobernador del estado había resuelto positivamente; sin embargo, en diciembre de 1916 el primer jefe resolvió revocar la resolución dictada en primera instancia por el gobernador. (R. Gómez, Marte, Op. cit., p. 122).

Guerrero, Hidalgo, se caracterizaron por su posición antiagraria e incluso fueron denunciados ante la Comisión Nacional Agraria por los mismos campesinos y por organizaciones políticas como el Partido Nacional Agrarista de Antonio Díaz Soto y Gama.

Las denuncias de sus prácticas antiagrarias afloraron en los años inmediatos al derrocamiento de Carranza. Por ejemplo, en 1921, el Partido Nacional Agrarista y un grupo de campesinos acusaron al general Angel Flores, gobernador de Sinaloa, de que no sólo retrasaba el reparto agrario sino que argumentaba que con dicho reparto los intereses del estado se veían amenazados, siendo respaldado en su posición por lo demás poderes y por la Comisión Local Agraria<sup>3</sup>.

El 4 de junio de 1921 la Comisión Nacional Agraria se quejó ante el Presidente de la República de que el gobernador del Estado de México retenía los expedientes resueltos por la Comisión Local Agraria y no había dictado mandamiento sobre ellos. El 9 de julio de 1921, vecinos de Lampazos, Nuevo León se quejaron ante la Comisión Nacional Agraria de que el gobernador no atendía sus peticiones de tierras y ni siquiera les acusaba recibo de los documentos que le habían entregado hacía más de un mes y, lo que era más grave, aún no se había creado la Comisión Local Agraria<sup>4</sup>.

El 3 de septiembre de 1921, los empleados de la Comisión Local Agraria se quejaron de que el gobernador no les pagaba sus sueldos, retrasando con ello las actividades de la misma y en última instancia el reparto de tierras. Por su parte, el 5 de noviembre de 1921 se supo que el Congreso del Estado de Colima, había omitido deliberadamente en el presupuesto de egresos lo relativo a la Comisión Local Agraria, lo cual definitivamente borraba el reparto agrario en dicho estado<sup>5</sup>.

3. Ibid., p. 242

4. Ibid., p. 243, 244

5. Ibid., p. 247

En Tamaulipas, por su parte, el reparto agrario, además de tener principios difíciles se puso en marcha después de la sublevación delahuertista, en 1924; lo cual habla de los privilegios y poderío político de los caciques-hacendados.

Sobre Jalisco, el 5 de septiembre de 1921 un grupo de campesinos se dirigieron a la Comisión Nacional Agraria para -- que le solicitara al gobernador de la entidad garantías para -- los mismos y que se pusiera fin a los crímenes de que se les hacían víctimas.<sup>6</sup>

Todavía el 13 de febrero de 1923 hubo quejas de la Comisión Nacional Agraria debido a que los gobernadores de Guanajuato y Guerrero mostraban demasiada lentitud en la tramitación de los asuntos agrarios.

Por otro lado, campesinos de los estados de Jalisco, Nayarit, Michoacán, Puebla, Tamaulipas, Querétaro, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Nuevo León, Campeche, Colima, Sinaloa, Oaxaca y otros más, se quejaban constantemente de que los hacendados, con la ayuda de sus "guardias blancas" y del ejército, les impedían ejercer las posesiones provisionales, provocándolos, agrediéndolos, encarcelándolos y, algo muy común en la época, -- asesinandolos.<sup>7</sup> Por lo menos hasta 1923, el ejército dió mucha guerra poniéndose del lado de los hacendados.

Además de estas vías de hecho a que recurrieron los terratenientes para salvaguardar sus intereses, éstos no vacilaron en incursionar por las vías legales protestando ante la Comisión Nacional Agraria y solicitando amparo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, de 1916 a 1923, las ac--

---

6. Ibid., p. 269.

7. Ibid., p. 240-252

tas de las reuniones de dicha Comisión registran permanentemente las quejas de los hacendados, pero fue en la Suprema Corte - donde encontraron al aliado más fiel.

Fue así como, "ya en 1917 los hacendados habían roto el fuego contra la Comisión Nacional Agraria, y usaban como ciudadela, que les diera refugio, a la Suprema Corte de Justicia... que fue de hecho, por años, el auxiliar más eficaz con que contaron los hacendados." <sup>8</sup> ¿Por qué representantes del ejército, del gobierno estatal y federal, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contribuyeron a retardar el reparto agrario? La respuesta es clara y paradójica: Con Carranza, el ejército se transformó en una institución conservadora; la principal razón de ese cambio fue que los máximos grados de la jerarquía militar adquirieron grandes extensiones de tierra y - pasaron a formar parte de la élite terrateniente que reaparecía.

Por último, es importante considerar un hecho que refleja ampliamente el peso que aún ejercían los terratenientes, sobre todo en la política regional. El 27 de septiembre de 1917 un grupo de diputados encabezados por Luis Cabrera presentó un proyecto de Ley de Tierras Ociosas, en el que se declaran de -- utilidad pública el cultivo de la tierra, autorizando la ocupación de las tierras ociosas por parte de los vecinos de la localidad de que se trate, previo convenio y autorización de las -- autoridades municipales respectivas. Este proyecto tenía dos objetivos fundamentales: aumentar la producción en el campo y - aliviar mínimamente las presiones de los pueblos solicitantes - de tierra, en tanto se legislaba específica y operativamente en la materia.

El proyecto establecía en su artículo segundo: "Todas

---

8. Ibid., p. 255.

aquellas tierras que pasada la época de siembra no hayan sido puestas en cultivo por sus propietarios quedarán a disposición de los ayuntamientos durante el resto del año agrícola, para el efecto de que dichos Ayuntamientos las den en aparcería o en arrendamiento a los vecinos del municipio de su ubicación que los soliciten". Los Ayuntamientos podrían estipular libremente los términos del arrendamiento o de la aparcería y el producto de los mismos, que no debería exceder del cuarenta por ciento de la cosecha, ingresaría a los fondos del Ayuntamiento.

El proyecto de Ley de Tierras Ociosas fue aprobado el 13 de diciembre de 1917 por la Cámara de Diputados y poco después por la de Senadores. No obstante, Carranza nunca la promulgó y por el contrario, la devolvió reiteradamente con observaciones, desde luego con la evidente finalidad de retrasar e incluso evitar su aplicación. Ello reitera una vez más la situación de privilegio que gozaron los terratenientes bajo su gobierno.

### B. Los Privilegios Caciquiles se Fortalecen

Para nuestro estudio, es importante considerar la política agraria del gobierno de Carranza porque durante el mismo los terratenientes se consolidaron políticamente al no ver --- afectadas sus propiedades, retrasando por la vía de los hechos o por la vía legal la aplicación del Artículo 27 Constitucional, generando un ambiente en el que el Estado perdía cada vez más la confianza de los campesinos y agudizando con ello su debilidad política.

Y resulta claro que la debilidad política del gobierno central carrancista fortalecía la capacidad de negociación de los poderes políticos locales, en cuanto a la defensa de sus -

propiedades se refiere. La actitud del gobierno de Carranza en el reparto de tierras, repercutió en la prolongación de las pugnas entre los caciques y los gobiernos centrales posteriores. Y, asimismo, prolongó la debilidad política del Estado mexicano posrevolucionario al alejar el momento histórico de su consolidación.

Los hechos posteriores demostraron que la premisa para la consolidación política del gobierno central era el reparto de tierras. Con ello, el Estado recuperó el apoyo de las masas campesinas y pudo superar su dependencia de los poderes políticos locales. Hacer lo contrario, como fue el caso de Carranza, significó necesariamente generar el proceso inverso y convertirse en presa fácil del cuartelazo: La rebelión de -- Agua Prieta fue la prueba contundente.

Las predicciones de algunos diputados constituyentes, en el sentido de que los antiguos elementos tratarían de recuperar sus privilegios se cumplieron cabalmente. Asimismo, se cumplieron sus temores de que el Municipio fuese aherrojado por los caciques ya que, con el objeto de impedir a toda costa el reparto agrario fueron apoderándose paulatinamente no sólo de los cargos municipales sino también de las diputaciones locales, federales y de las gubernaturas, hasta penetrar en el espíritu e intereses de Carranza. La conversión de los caudillo militares en caciques-hacendados, facilitó dicha labor, ya que en esta etapa el poder político en buena parte se lograba por el poder de las armas.

## V. LA LUCHA ENTRE EL PODER CENTRAL Y LOS PODERES LOCALES.

El objetivo que se persigue cumplir en este capítulo - es la exposición y análisis de los principales enfrentamientos entre el gobierno central y los poderes regionales, que tuvieron sus expresiones más críticas en 1923-24, 1927 y 1929. - Ello con el fin de evidenciar los siguientes fenómenos:

- a. que el control de los municipios se convirtió en un instrumento para consolidar las posiciones políticas y la capacidad de negociación - de los caciques.
  - b. que para el gobierno central la dependencia - política de los municipios se convirtió en -- una necesidad estructural para dar paso a su fortalecimiento.
  - c. que el proceso de institucionalización de la vida política es la respuesta y la victoria - más acabadas del poder central sobre el caciquismo.
  - d. que la libertad municipal queda históricamente anulada por la lucha entre los poderes políticos regionales y locales y el poder central.
- A. 1923-1924: Obregonistas y callistas contra delahuertistas

El 12 de septiembre de 1923, don Adolfo de la Huerta de claró a la prensa:



"De una vez por todas, no queriéndome ocupar más de este asunto, declaro de manera solemne y terminante que no habrá nada ni nadie - que haga cambiar mi presente actitud, y quiero demostrar que entre los mexicanos habemos hombres que no nos dejamos llevar a cometer deslealtades a la palabra empeñada ante la - nación."<sup>1</sup>

Se refería con ello a su negativa para participar como candidato a la Presidencia de la República. No obstante, el lunes 24 del mismo mes renunció como Secretario de Hacienda y el 23 de noviembre del mismo año aceptó la candidatura presidencial del Partido Cooperatista Nacional, que comandaba Jorge Prieto Laurens.

La gota que derramó el vaso y le obligó a tomar tal decisión fue un conflicto que se suscitó entre el gobierno central y los poderes locales de San Luis Potosí, a propósito de las elecciones para gobernador que se llevaron a cabo el 5 de agosto de 1923 y en las que contendieron el presidente del Partido Cooperatista Nacional, Jorge Prieto Laurens, y Aurelio -- Manrique, compañero de Antonio Díaz Soto y Gama en la dirección del Partido Nacional Agrarista.

Al final de las elecciones cada grupo proclamó su victoria y se instalaron dos gobiernos estatales, quedando el de Prieto Laurens en la capital del estado. Días después Obregón solicitó al Senado que declarara desaparecidos los poderes del Estado de San Luis Potosí y estableció un gobierno provisional que convocaría a nuevas elecciones. Paralelamente concentró tropas en el estado.

La respuesta de Prieto Laurens fue reunir al bloque -- cooperatista de la Cámara de Diputados y exigirles su apoyo a

De la Huerta. Además, consiguió que un tribunal, cuyo juez - era miembro del Partido Cooperatista, lo amparara contra la de cisión de Obregón alegando que éste no podía intervenir en la elección estatal y al hacerlo estaba violando la soberanía de San Luis Potosí. Pero Obregón apeló a la Suprema Corte de -- Justicia de la Nación y ésta revocó el fallo del tribunal infe rior.<sup>2</sup>

En el momento en que la Secretaría de Gobernación esta ba a punto de emitir su fallo para que Obregón solicitara la - declaración de desaparición de poderes, Jorge Prieto Laurens - se quejó ante el todavía Secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, y éste, demasiado molesto, solicitó a Obregón revocara su decisión para favorecer al dirigente del Partido Cooperatis - ta Nacional. Pero Obregón no cedió y fue entonces cuando don Adolfo presentó su renuncia.

Este conflicto, que lo presento a título de ejemplo, - deja ver la esencia del movimiento delahuertista: tendía a for talecer los poderes regionales y locales en un reto al gobier- no central con el objeto de frenar el reparto agrario y limi-- tar la intervención de éste en los dominios territoriales de - los caciques.

En esto que se llamó el levantamiento delahuertista, - cuando menos el 60 por ciento del ejército se levantó en armas contra el gobierno de Obregón, llegando a contar los rebeldes con no menos de 50 mil hombres, 22 mil de los cuales estaban - bajo el mando de Guadalupe Sánchez.

Finalmente, la rebelión fue sofocada a pesar de la su- perioridad numérica de los rebeldes, debido, entre otras cosas,

---

2. Ibid., p. 172

a que éstos no contaron con una coordinación en la estrategia y estaban desvinculados, no solo por la distancia territorial sino por la ausencia de directivos comunes. Otro elemento -- importante fue la participación armada de los campesinos, a -- quienes se les alentó su esperanza en obtener un pedazo de --- tierra para sembrar y se les convenció de que los delahuertistas estaban al servicio de los terratenientes, sus históricos y naturales enemigos. De tal suerte que se organizaron los - campesinos para luchar contra el delahuertismo en varios estados, en algunos de los cuales el ejército y los gobernadores - eran antiagrarristas distinguidos, destacando los contingentes del Estado de México, Puebla, Hidalgo, Tlaxcala, Veracruz, Tamaulipas, San Luis Potosí y Sonora con sus yaquis.

Ahora bien, es claro que la rebelión encabezada por -- Adolfo De la Huerta tuvo entre sus fines recuperar y fortalecer el poder político de los caciques regionales y locales, so cabando con ello la solidez del gobierno de Obregón, y en últi ma instancia del Estado mexicano, lo cual queda evidenciado en el manifiesto a la nación firmado por el mismo De la Huerta en Veracruz, en el que anunciaba formalmente su levantamiento armado y se aducía como una de las causas del mismo que se había perpetuado un fraude electoral en Veracruz para consolidar la tiranía del gobernador Adalberto Tejeda; que el gobernador constitucional de Michoacán, Francisco J. Mujica, había sido -- aprehendido y encarcelado; que la soberanía de San Luis Potosí había sido violada por el ejército y al Congreso local de Zaca<sup>tecas</sup> se le había rehusado el reconocimiento para poder establecer ahí un gobernador despótico que apoyaría sin escrúpulos los planes para la imposición del próximo presidente de la República y que, por último, el gobernador constitucional de Coahuila había sido despedido para favorecer a las personas que - apoyaban a Plutarco Elías Calles.<sup>3</sup> Estos hechos, desde lue-

---

3. González Ramírez, Manuel. Planes Políticos y otros documentos. Méxi co, F. C. E., p. 435.

go. mermaban el poder político de los hombres fuertes en esos estados y en contra de ello se levantó la voz de don Adolfo - y sus seguidores.

Por otro lado, que la rebelión delahuertista perseguía frenar el reparto agrario, queda claro cuando se piensa que -- participaron en ella militares y gobernadores que se habían ca-- racterizado por su posición antiagrarista y por proteger los - intereses de los terratenientes. Por ejemplo: Manuel García Vígil, gobernador de Oaxaca; Fortunato May Cotte, Jefe de Ope-- raciones Militares en la misma entidad; general Rómulo Figue-- roa, Jefe de Operaciones Militares de Guerrero, general Guada-- lupe Sánchez, Jefe de Operaciones Militares en Veracruz y el - este; general Enrique Estrada, Jefe de Operaciones Militares - en Jalisco y ex-ministro de guerra; Froylán Manjarrez, goberna-- dor de Puebla, etc. (Como se mencionó más arriba, en estos es-- tados, tanto el ejército como los gobernadores, excepto el de Veracruz se pusieron del lado de los terratenientes en su cru-- zada por detener el reparto agrario).

Un indicador más de que el movimiento delahuertista -- fue un levantamiento de los caciques-hacendados para consoli-- dar su poder regional, es el hecho de que no existió coordina-- ción alguna en el levantamiento armado y que, en realidad, fue-- ron dos levantamientos además del que realizó en Veracruz De - la Huerta, sin ninguna relación entre sí en cuanto a organiza-- ción y estrategias: el de Manuel García Vígil, gobernador de - Oaxaca y el del general Enrique Estrada. Ambos lanzaron sus respectivos manifiestos a la nación denunciando ante ella el - al general Obregón y proclamándose jefes de la rebelión. El - general Estrada, ex-secretario de Guerra de Obregón y miembro del antiguo Partido Liberal Constitucionalista, (para cuyo des-- plazamiento y desgracia contribuyó grandemente el Partido Coo-- peratista Nacional) se proclamó jefe de la Rebelión en los es-- tados de Jalisco, Zacatecas, Colima, Nayarit, Michoacán y Gua--

... fue apoyado por Salvador Alvarado y Manuel M. Dí-  
guez.

Ahora bien, este movimiento ejemplificó claramente que la lucha a nivel nacional tuvo consecuencias en las estructuras políticas locales, pues la pugna entre estas dos facciones, la obregonista-callista y la delahuertista, impregnó todos los niveles, desde los municipios hasta el Congreso Federal, pasando por las legislaturas locales y los gobiernos estatales.

Asimismo, este levantamiento demostró la importancia que para el gobierno central tenía el contar con el apoyo de las maquinarias políticas locales, ya que, a pesar de la superioridad numérica de los rebeldes, logró derrotarlos gracias al apoyo de las milicias campesinas comandadas por caciques como Saturnino Cedillo de San Luis Potosí y Adalberto Tejeda, gobernador de Veracruz.

Esta circunstancia nos demuestra a su vez que la lucha del poder central contra los caciques rebeldes fortalecía, paradójicamente, al caciquismo, debido a que el apoyo de los caciques aliados era indispensable. Si bien es cierto que con la derrota del delahuertismo desaparecieron muchos cacicazgos enemigos del gobierno central en turno, también lo es que el fortalecimiento de los caciques aliados en sus respectivas regiones significó un impulso al caciquismo como forma de dominación política. La prueba de ello es el impresionante poder político que adquirieron durante los años siguientes los cacicazgos de Cedillo y Tejeda y que después volcaron en contra -- de poder central.

No es exagerado afirmar que la rebelión delahuertista fue, de todos los conflictos que se llevarían a cabo entre el gobierno central y los poderes locales, lo que más amenazó la consolidación del Estado mexicano. Para sofocarlo, el gobier

no central tuvo que echar mano de todos los resortes de poder a su alcance, incluyendo los municipios. Ante esta circunstancia, pretender respetar la libertad democrática municipal era un absurdo político, pues ello hubiera significado respetar y tolerar la autonomía y actividades subversivas de los caciques enemigos, quienes, en su afán de triunfar sobre la facción que en esos momentos monopolizaba el ejercicio del poder central -los obregonistas y los callistas- se apoderaron o intentaron hacerlo no sólo de los puestos públicos municipales sino, además, de las legislaturas locales, gubernaturas y Congreso Federal.

Así las cosas, el municipio se convirtió en una trincherera política disputada tanto por los caciques como por el poder central, quedando sus alternativas reales de independencia prácticamente anuladas.

#### B. 1924-1928: Obregonistas Contra Callistas

A pesar de que muchos miembros prominentes del ejército murieron en la rebelión delahuertista, desplomándose no pocos cacicazgos, la vida política del país entre 1924 y 1928, -tanto a nivel nacional como local, siguió siendo muy agitada.

Ello es explicable si se considera que el sometimiento de la rebelión de 1923-24, si bien es cierto que aniquiló a -- una facción política, también lo es que despejó el campo para que los obregonistas y los callistas se disputaran la hegemonía política.

Es indudable que Calles llegó al poder gracias al apoyo que le brindó la facción obregonista y no sería exagerado afirmar que su gobierno vivió bajo "la sombra del caudillo". - No obstante, Calles también llegó a la Presidencia de la Repú-

blica con cierta fuerza propia, derivada del apoyo que le brindaron los obreros, a través, fundamentalmente, de la CROM y el Partido Laborista, ambas organizaciones con Luis N Morones al frente.

Esta situación originó una pugna constante, algunas veces velada y las menos abierta, entre la facción política de filiación obregonista y los callistas. La hegemonía política estaba en disputa.

El gobierno del general Calles se distingue claramente por dos etapas de lucha política, la de 1924-25 cuando los callistas tratan de asegurarse el control de los estados para sa cudirse la tutela obregonista y la de 1926-28, cuando la política dominante es el retorno abierto de Obregón a la vida pública con el objeto de reafirmar definitivamente la hegemonía política de su facción.

Esta lucha de facciones se convierte en una lucha entre el poder central y los poderes locales, e impregna todos los niveles de acción política: municipios, legislaturas locales y Congreso federal, gubernaturas, etc. La facción vencedora sería aquella que lograra controlar el mayor número de ma quinarias políticas locales.

El impresionante número de gobernadores depuestos entre 1925 y 1927 refleja claramente las dos etapas de lucha política a que nos referimos, así como la constante pugna entre las dos facciones más importantes. Esta pugna entre callistas y los obregonistas ocasionó el enfrentamiento directo y permanente entre el gobierno central y los poderes políticos locales -caciques- más importantes.

Tal como se puede ver en el cuadro siguiente, entre 1925 y 1927 hubo cuando menos 22 gobernadores depuestos, dando

se el caso extremo en Nayarit con cinco gobernadores depuestos en doce meses. Para el 30 de diciembre de 1927 había en nuestro país doce gobernadores interinos y quince constitucionales, lo cual refleja la intromisión del centro en los asuntos políticos locales pero además la importancia para el gobierno central de tener como aliados a los caciques más importantes.

El caciquismo como forma de dominación política cobró relevancia especial durante el gobierno de Calles, como consecuencia de las pugnas entre el centro y los estados, entre el gobierno central y los caciques de facciones opuestas; y ello se debió a que el triunfo de la facción callista u obregonista dependería de su capacidad para controlar las maquinarias políticas locales, convirtiendo a éstas en un elemento indispensable.

El impresionante record de los gobernadores depuestos entre 1925 y 1927 está íntimamente ligado al reajuste y cambio en la correlación de fuerzas originada por el movimiento reeleccionista de Obregón.

Don Adolfo de la Huerta había afirmado a finales de 1923 que el caudillo sonorenses se inclinaba por Calles para su cederlo en la Presidencia de la República porque de esa manera garantizaba su regreso al gobierno en 1928, y desde luego que no se equivocó, ya que en noviembre de 1924 un obregonista jalisciense de apellido Labastida propuso reformar los artículos 82 y 83 con el objeto de establecer la reelección. A pesar de que por el momento no tuvo éxito, en noviembre de 1925 el Senado volvió a discutir el proyecto, nuevamente con resultados negativos. Pero el 19 de octubre de 1926 los diputados aprobaron unánimemente la reforma reeleccionista, de tal manera que una misma persona pudiera ser presidente varias veces, a condición de que sus presidencias no fueran sucesivas.



Para la mayoría de los grupos políticos era evidente el próximo triunfo de Obregón en las elecciones. No obstante, hubo dos candidatos opositores: Arnulfo R. Gómez y Francisco R. Serrano, ambos distinguidos participantes en el aniquilamiento de la insurrección de 1924. En febrero de 1927 el Partido Antirreeleccionista Veracruzano lanza la candidatura presidencial del general Gómez y en junio del mismo año hace lo mismo el Partido Nacional Antirreeleccionista.

Tal como se desarrollaron las cosas, el antirreeleccionismo cobró una fuerza considerable y el general Gómez obtuvo partidarios en los estados de Coahuila, Tamaulipas, San Luis Potosí, Hidalgo, México, Veracruz, Puebla (el gobernador Bravo Izquierdo lo apoyó abiertamente), Oaxaca, Guerrero, Morelos, Michoacán, Colima y también contó con el apoyo de los ferrocarrileros del Distrito Federal, así como con la tercera parte de los generales y del ejército.<sup>5</sup> Comprendiendo que Obregón no aceptaría una derrota sin recurrir a las armas, -- tramó levantarse en armas junto con el general Eulalio Gutiérrez y lo mismo hizo el general Serrano. Pero el resultado fue que entre el 3 y el 7 de octubre de 1927 el gobierno ordenó fusilar si juicio a 25 generales y 150 personas más, entre ellos a Gómez y Serrano, cerrando así una página más de luchas facciosas favorable al gobierno central.

Las elecciones del primero de julio de 1928 dieron la victoria a Obregón con un millón setecientos mil votos, pero a mediados de julio, cuando salió de Sonora rumbo a México fue asesinado en la bombilla el 17 de ese mes por el católico León Toral, quien pensaba que su víctima era el responsable de la persecución de los católicos y del conflicto entre la iglesia y el Estado. ¿Quién iba a suceder al Candidato?

---

5. *Ibid.*, p. 138.

Obregonistas como Ricardo Topete, Francisco R. Manzo, Fausto Topete, Marcelo Caraveo, etc., que habian trabajado in cansablemente para lograr el triunfo, llevando de nuevo a --- Obregón a la silla presidencial, estaban interesados en que no fuera Calles, por la razón evidente de que, con él, no partici parían del poder por el que peleaban hacía años.

Considero de suma importancia precisar y reafirmar la trascendencia de la lucha entre la facción callista y la obregonista por obtener la hegemonía política, no sólo por las -- consecuencias que acarreó a la estructura de poderes locales sino porque la lucha no generó una facción vencedora de mane ra contundente, por lo menos hasta que Obregón murió.

Durante el gobierno de Calles, las facciones obregonistas y callistas encontraron una forma de vivir mancomunadamente, pero incomodamente, de tal manera que ese modus vivendi fue un foco de conflictos permanentes que no disminuyó su intensidad sino hasta que se conformó una facción callista hegemónica con la creación del Partido Nacional Revolucionario y la represión del levantamiento escobarista, último rezago de la facción obregonista que intentaba recuperar su poder perdido con la muerte del caudillo.

#### C. 1929: Callistas Contra Escobaristas.

El 3 de marzo de 1929, un día antes de que finalizara la convención de Querétaro en la que se formó el PNR, se levantaron en armas varios generales obregonistas que en cierta forma veían amenazados sus feudos políticos locales. En esta fecha lanzaron su plan de Hermosillo que justificaba su levantamiento de la siguiente forma:

"...Pasiones bastardas, ambiciones desenfrenadas, imposturas delictuosas y cínicas, concupiscencias crimina

les y actuaciones sistemáticas de farsa y comedia, han hecho del Gobierno y de las Instituciones una escuela de mercantilismo y de corrupción y de bajas, ahí se ha dado cita con los que mancha, deturpe o envenena. El majestuoso recinto de los poderes públicos, se ha convertido en mercado vulgar - en donde se cotiza todo, desde la moral y la ley - escrita, hasta el honor y la dignidad del ciudadano y el sentir, el pesar y el querer del pueblo. - El alma máter de esta corrupción, de esta fuente - de vicio que se desborda, de esa sed insaciable de poder y de riqueza, el gran maestro de la mistificación y de la farsa, el administrador supremo de este mercado maldito de los valores morales, el -- diabólico inspirador de persecuciones cavernarias de la delincuencia y de crímenes, Plutarco Elías - Calles, el judío de al Revolución Mexicana..."<sup>6</sup>

Sin proyecto político alguno, como se desprende de su Plan, este movimiento tenía fines estrictamente personalistas y tendía a fortalecer los poderes políticos locales de los -- participantes, así como a recuperar, para la facción obrego--nista ya sin líder, la hegemonía perdida.

Este Plan, que además desconocía a Emilio Portes Gil como presidente provisional y a todo funcionario público que no se adhiriera al mismo, refleja que esta lucha era estrictamente personalista, ya que el Calles al que se refieren los firmantes en todo caso era el mismo que había sido Presidente de la República y contra el cual en su momento no se rebelaron.

---

6. González Ramírez, Manuel. Op. cit., p. 395

El Plan de Hermosillo declaraba al general José Gonzalo Escobar, (jefe de operaciones militares en Coahuila) Jefe supremo del movimiento libertador y del ejército renovador de la Revolución, y estaba firmado por Francisco R. Manzo, Roberto Cruz, Ricardo Topete, Aurelio Manrique Jr., Fausto Topete, Alejo Bay, Ramón Iturbe y Román Yocupicio. Fue básicamente un movimiento de generales -caciques resentidos en contra de Calles- que veían en la rebelión la única forma de conservar y fortalecer sus cacicazgos.

Entre este grupo de generales obregonistas se encontraban algunos como Ricardo Topete que habían trabajado mucho para lograr la reelección de Obregón y que, con la muerte del caudillo, resintieron más en carne propia el ver frustradas sus expectativas políticas. Ricardo Topete, por ejemplo, había logrado controlar al Congreso de la Unión después de varios intentos al formar bajo su dirección el Bloque Revolucionario Obregonista, que tenía como fin inmediato apoyar en el Congreso de la Unión la candidatura de Alvaro Obregón. -- Además, tenía razones muy poderosas para rechazar la autoridad del general Calles.

Ricardo Topete, a la sazón presidente del Bloque Revolucionario Obregonista y presidente de la Cámara de Diputados, había mostrado muy poca simpatía por la autoridad de Calles, de tal manera que si este último deseaba tener éxito en sus planes políticos tenía que controlar ineludiblemente a los diputados y senadores. Para lograrlo era indispensable dar muerte política en el Congreso a Ricardo Topete, hecho que quedó a cargo, por instrucciones de Calles, de algunos senadores, diputados y gobernadores, quienes lograron entre el 5 y 7 de septiembre de 1928 que el Bloque Obregonista Revolucionario desconociera a Topete.<sup>7</sup>

---

7. Ellos fueron los diputados: Marte R. Gómez, de Tamaulipas; Gonzalo N. Santos del D.F.; Manuel Riva Palacio, del Estado de México; Melchor -

Finalmente, en Jiménez, Chihuahua, entre el 30 de marzo y el 3 de abril de 1929, Almazán les ganó la batalla decisiva a los rebeldes. Y así, una vez más, el gobierno central logró someter a los caciques militares indisciplinados o de facciones opuestas al grupo político del centro. La eliminación física o política de los escobaristas se llevó a cabo en todos los niveles: en el ejército, nueve generales de división, ocho generales de brigada y treinta generales brigadieres; en las cámaras, 51 diputados federales y cuatro senadores fueron desaforados y con las gubernaturas de Sonora, Chihuahua, Durango y Zacatecas se hizo lo propio.

Al inicio de nuestro trabajo comentamos que la vida y práctica política de los municipios contradecía los postulados del artículo 115 constitucional en lo que a la libertad del municipio se refiere, convirtiendo a éste en un conjunto de normas y preceptos legales alejados de la realidad. Asimismo, hicimos referencia a que la precaria vida municipal está legitimada en parte por los controles que sobre el municipio establecen las constituciones locales. Explicar la situación histórica a la que responde la dependencia política y debilidad financiera de los municipios se planteó como el objetivo de este trabajo.

En este sentido, la descripción y análisis de los conflictos entre los poderes locales y el gobierno central, cuyas manifestaciones más radicales tienen su expresión en ---

---

Ortega, de Michoacán; Federico Medrano, de Guanajuato, Carlos Real, de Veracruz, Rafael Melgar de Oaxaca; los senadores Federico Martínez Rojas, de Tamaulipas; Bartolomé García Correa, de Yucatán; Nicolás Pérez de Chihuahua; Arturo Campillo Sayde, de Veracruz; Pedro González de Tamaulipas y los gobernadores Aarón Sáenz, de Nuevo León; Agustín Arroyo Chico, de Guanajuato; Carlos Riva Palacio, del Estado de México, y Saturnino Cedillo, de San Luis Potosí. (Manjarrez, Proylán C. La jornada institucional. La crisis política, México, 1930, Talleres Gráficos Editorial y "Diario Oficial", p. 42-69).

1923, 1927-1928 y 1929, nos dá la pauta y las bases para afirmar que dicha dependencia es el resultado del proceso de centralización política llevado a cabo por el poder central con el objeto de someter a los caciques locales y regionales opositoristas.

La crisis política que se observa en este periodo puede interpretarse como el resultado de dos fenómenos:

- a) La lucha por la hegemonía política que se dió entre las facciones revolucionarias (Carrancistas contra obregonistas, obregonistas y callistas contra los delahuertistas, obregonistas contra callistas y callistas contra escobaristas, etc.)
- b) La lucha entre los poderes políticos locales y el gobierno central. Este que pretendía centralizar - las decisiones políticas, controlando las maquinarias políticas locales, y aquellos que intentaban conservar y afirmar el dominio político de su zona de influencia.

Los dos tipos de lucha se entretajan y se autodeterminan entre sí. La lucha de facciones que hizo crisis en 1922-24, - por ejemplo, además de ser la lucha entre las facciones obregonista y delahuertista, fué también una lucha entre el poder central y los poderes regionales, entre el gobierno del centro y - los caciques opositores.

Son dos niveles de abstracción. El primero y más sencillo es la lucha de facciones, de la que se desprende la lucha entre el gobierno central y los poderes locales, que es el segundo nivel de abstracción.

Cada facción política tenía su base de apoyo en las ma

quinarias políticas locales. Y una facción política determinada se convertía en hegemónica cuando, habiendo logrado el apoyo de los caciques mas importantes del país, lograba centralizar las decisiones políticas en su dirigente, el cual, a través del monopolio del gobierno central, (que implicaba el monopolio legítimo del aparato burocrático militar del Estado en beneficio de los intereses de su facción) estaba en condiciones de imprimir a su hegemonía alcances nacionales.

De tal manera que una facción hegemónica, además de ser lo, encarnaba los intereses del gobierno central, y su lucha por someter a los caciques opositores, miembros de facciones políticas opuestas, además de ser una lucha de facciones era también una lucha entre el gobierno central, monopolizado por la facción hegemónica, y los poderes locales, miembros de las facciones políticas marginadas del monopolio del gobierno central.

El conflicto entre los poderes regionales y locales y el gobierno central tuvo su expresión en la lucha por el control electoral y político que llevaron a cabo facciones contrarias para apoderarse de los ayuntamientos, de las diputaciones locales y federales, de las gubernaturas, de los escaños en el Senado, e incluso, de la Presidencia de la República.

Fué así que las victorias y las derrotas del caudillo militar que fungía como el dirigente de alguna facción, además de alterar en su perjuicio o beneficio personales la estructura de poder a nivel nacional, tenían una repercusión directa e inmediata en la estructura de poder municipal, siendo muy común que localidades o regiones, es decir municipios y entidades federativas, cambiaran frecuentemente de cacique, que muriera física o políticamente el cacique la filiación obregonista y lo reemplazara otro de filiación callista, por ejemplo.

Ahora bien, debemos explicar la importancia y suerte - del municipio en todo este proceso. Si utilizamos los dos niveles de abstracción a que se hizo referencia arriba, es decir, la lucha entre facciones políticas o la lucha entre los poderes regionales y locales y el gobierno central, el resultado es el mismo: Ambos tipos de enfrentamientos generan su expresión al interior de los municipios y el control de éstos últimos por cualquiera de los contrarios genera para el ganador una posición política en la cual se puede apoyar para combatir a su contrario - sea al gobierno central o a los caciques, a los obregonistas o a los delahuertistas, a los callistas o a los escobaristas, según el caso- en un terreno que rebasa las fronteras del municipio, al nivel de un Distrito o de un estado, incluso, a nivel nacional.

Cuando la crisis entre Obregón y Carranza, o la de Calles y Obregón en contra del delahuertismo, al interior de los municipios combatieron los representantes de cada uno de los bandos. Eran dos facciones políticas opuestas y en conflicto, sólo que en este caso los partidarios de Obregón y Calles representaban una extensión del poder político e intereses del centro y -- los delahuertistas, que en los años inmediatos anteriores también habían representado los intereses del centro, ahora jugaban en el bando del poder político local, de los caciques. Y ambas facciones, Callistas y Obregonistas así como Delahuertistas y -- también ambos tipos de poderes, el regional y el central, anhelaban el control de los puestos de los ayuntamientos para aniquilar a sus contrarios. Lo interesante del análisis, y que en todo caso nos obliga a no perdernos en la abstracción total, es que tanto ambas facciones como los dos tipos de poderes, se materializaban en caciques rivales de un mismo municipio o región.

Así que una cosa debe quedar bien clara: en la lucha entre los caciques regionales y locales y el gobierno central, el municipio significó una trinchera política importante para -



ganar la batalla. ¿Acaso era recomendable y posible en estas circunstancias, otorgar al municipio libertad económica, política y autonomía financiera tal como lo ordena la Constitución de -- 1917?: Para el gobierno central definitivamente no.

Del trazo y descripción que hemos hecho de la lucha de facciones, se desprende la necesidad estructural que tenían -- tanto los poderes regionales opositoristas como el gobierno -- central de dominar o controlar los municipios, las legislaturas locales, los gobernadores, así como el Congreso Federal para poder ejercer la hegemonía política. Ubicado dentro de este marco general, el municipio se vio coartado para llevar a cabo una práctica política democrática, ya que al convertirse en una trinchera política importante para las fuerzas y tendencias en pugna, los procesos electorales para la renovación constante de -- sus miembros en los ayuntamientos, fueron intervenidos y manipulados por los caciques o por el gobierno central, alejando con ello una verdadera participación ciudadana, que fue el espíritu mas o menos vago que inspiró al Constituyente.

Las luchas facciosas analizadas en este capítulo que enfrentaron al poder central contra los poderes políticos regionales, nos brindan los elementos suficientes para afirmar que la libertad política y dependencia económica de los municipios fue una premisa, y al mismo tiempo el precio que se pagó para dar -- paso al proceso de Consolidación del Estado nacional mexicano. Desde nuestro punto de vista, basados en los objetivos y mecanismos de los conflictos expuestos en este capítulo, el proceso -- conflictivo que enfrentó al poder central contra los caciques -- opositoristas, contra las maquinarias políticas locales, explica históricamente la dependencia política, real y jurídica, de -- los municipios.

Analizando las políticas que llevaron a cabo los cau-

dillos militares, jefes de las facciones hegemónicas, encontramos una tendencia general a concentrar el poder político en el gobierno central. Esto es, que los caudillos militares que en su momento ejercieron el control de la política nacional, con resultados y métodos más o menos diferentes y duraderos, pero --- apoyados siempre en las maquinarias políticas locales, en los caciques, fueron paulatinamente neutralizando al caciquismo hasta que el 4 de marzo de 1929 concluye formalmente un proceso -- que consolida de manera trascendental la capacidad de concentración del poder político en manos del gobierno central: la creación del Partido Nacional Revolucionario.

LISTA CRONOLOGICA DE LOS GOBERNADORES DEPUESTOS

1925 1927<sup>4</sup>

1 9 2 5

Febrero	C. Hurtado (Colima)
Abril	Miguel Díaz (Nayarit) (5 gobernadores en 12 meses)
Julio	Porfirio González (Nuevo León)
Septiembre	Ismael Velasco (Morelos)
Octubre	Elizalde (Aguascalientes)
Noviembre	Onofre Jiménez (Oaxaca)
	A. Manrique (San Luis)
Diciembre	A. Castañeda (Zacatecas), renuncia

1 9 2 6

Enero	Azpeitia (Aguascalientes)
Febrero	Rojas Hidalgo (Morelos)
Marzo	Zuno (Jalisco)
Mayo	Desaparición poderes (Morelos)
Noviembre	Tirado (Puebla) sometido al Gran Jurado
Diciembre	Colunga (Guanajuato) sometido al Gran Jurado. Resiste

1 9 2 7

Enero	Nayarit
Marzo	Morelos
	Gobernador de Puebla consignado
Abril	Chihuahua
	Jalisco
Julio	Puebla
Septiembre	Veracruz
Octubre	Chiapas.

NOTA: EL 30 DE DICIEMBRE DE 1927, HABIA 12 GOBERNADORES INTERINOS Y 15 CONSTITUCIONALES.

4. Meyer, Jean, et. al.. Estado y Sociedad con Calles. Colecc. Historia de la Revolución Mexicana, Vol. 11 México, El Colegio de México, 1977, p. 184.

## VI. FUNDACION DEL PARTIDO NACIONAL REVOLUCIONARIO

El primer resultado institucional del proceso que enfrentó al gobierno central contra los poderes políticos locales es de creación del Partido Nacional Revolucionario, el 3 de marzo de 1929. Con ello, el poder del Centro sienta las bases para su consolidación definitiva y define las reglas de convivencia con los caciques.

La fundación del partido tiene sus orígenes en la tendencia del gobierno central por controlar a los poderes regionales opositoristas y responde a la coyuntura específica que se genera con el asesinato de Obregón. De tal manera que, para entender el significado de este órgano de control político, se hace necesario revisar dicha coyuntura, para dar paso al análisis de las bases organizativas sobre las cuales fué creado y a las implicaciones que para el caciquismo, para el gobierno central y para el municipio trajo aparejadas dicha creación.

### A. Circunstancias que Dieron Origen al PNR

Tal como se mencionó en el capítulo anterior, durante el gobierno del general Calles tuvo lugar una lucha constante entre las facciones Obregonista y Callista por conseguir la hegemonía política basoluta. No obstante, esta lucha de facciones no generó el liderazgo indiscutido y permanente de alguna de ellas. El triunfo electoral de Obregón abrió el camino para que dicho liderazgo se diera, sin embargo, el asesinato del Caudillo genera un vacío de poder momentáneo que pone en peligro los cimientos del gobierno central. La creación del PNR resuelve ese vacío de poder en favor de Calles.

El primero de septiembre de 1928, en su último informe de gobierno Calles comentó:

"La desaparición del presidente electo ha sido una pérdida irreparable que deja al país en una situación -- particularmente difícil, por la total carencia no de hombres capaces o bien preparados, que afortunadamente lo hay; pero sí de personalidades de indiscutible relieve, con el suficiente arraigo en la opinión pública y con la fuerza personal y política bastante para merecer por su sólo nombre y su prestigio la confianza general."<sup>1</sup>

Las razones de que fuera Obregón y no Calles el único elemento capaz de cohesionar políticamente al país estribaron -- en varias circunstancias:

- a) En primer lugar, las maquinarias políticas locales estaban controladas mayoritariamente por los militares y Obregón era su caudillo indiscutible, el genio militar más brillante emanado de la Revolución.
- b) En segundo lugar, Calles había llegado a la presidencia gracias, fundamentalmente, al apoyo de Obregón y gran parte de la casta militar. De tal manera que la influencia de la facción obregonista durante su gobierno fué innegable.
- c) Finalmente, el hecho de que Obregón empezara a -- trabajar en su campaña presidencial desde principios de 1926, no sólo movilizó las maquinarias --

1. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Los presidentes de México ante la Nación. Informes, Manifiestos y Documentos de 1821 a 1966. México, 1966, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, t. III., pp. 805 - 812

políticas locales que le eran adictas sino que, además, creó en los caciques regionales expectativas muy concretas que sólo podrían ser satisfechas con el triunfo electoral de aquél. Desde el momento en que Obregón volvió a aparecer públicamente en la política (desde luego que nunca se alejó de ella), su brillo personal opacó la estrella de Calles convirtiéndose, por ello, en el árbitro supremo e indispensable de la política.

Pero si bien es cierto que Calles era hijo político de Obregón, también lo es que había llegado a la presidencia con una fuerza política propia, de carácter civil, que se basaba en el apoyo que le brindó la Confederación Revolucionaria de Obreros de México, bajo el mando de Luis N. Morones.

Por otro lado, si bien es cierto que Calles gobernó en gran parte limitado y presionado por los obregonistas, también lo es que trató permanentemente, a través de Morones y la CROM, de fortalecer y acrecentar su propio poder, colocando en las gubernaturas, presidencias municipales, diputaciones locales y federales así como en el Senado, a elementos "moronistas-callistas".

Con la muerte de Obregón, Calles se vio seriamente amenazado porque los seguidores de aquél pensaron que éste había estado involucrado en el asesinato, ya que había permitido que su Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, Luis N. Morones, atacara permanentemente a los obregonistas e incluso directamente a su caudillo, llegando a pronosticar su muerte. Por los ataques permanentes que lanzó, así como por sus aspiraciones presidenciales, Morones era el sospechoso número uno de la muerte del general Obregón y su relación con Calles perjudicaba grandemente a este último.

Ahora bien, ante la muerte del presidente electo y el repliegue y desconcierto de los caciques militares obregonistas, que además no contaban con un heredero indiscutible -- del carisma del caudillo y se miraban temerosos y desconfiados entre sí, en suma, ante el fraccionamiento del grupo más poderoso del país en esos momentos, Calles tenía la oportunidad de consolidarse políticamente, y para lograrlo sólo tenía que imponer su autoridad.

El primer paso, y ciertamente el más difícil e importante, era atraerse la confianza de los militares obregonistas. Para ello, era indispensable dar muerte política a Morones, lo cual llevó a cabo Calles pidiendo su renuncia como Secretario de Industria, Comercio y Trabajo a los pocos días de la muerte del Caudillo. Este paso político fué importante porque si bien no le dió al presidente la alianza automática de los militares sí le quitó el obstáculo infranqueable para que ésta pudiera producirse.

La separación de Morones de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo significó en gran medida la destrucción de las fuerzas moronistas-callistas que se habían creado y fortalecido para luchar y en la lucha contra los obregonistas. De tal manera que la posibilidad de que Calles no muriera políticamente, y por el contrario se convirtiera en el "árbitro supremo", radicaba no sólo en atraerse la confianza de los militares obregonistas sino, además, en unificarlos y disciplinarlos en torno suyo.

Y en estas condiciones, Calles pensó en formar una institución política que amalgamase el poder militar de todos los obregonistas, cortando de esa manera lo que parecía evidente: el levantamiento militar. De tal manera que podemos concluir que la fundación del PNR tuvo como finalidades inmediatas las-

siguientes: unificar los poderes políticos locales obregonistas y fortalecer con ello el poder político del general Calles.

Antes de fundar el PNR se tenía que resolver la selección del presidente provisional, y el hecho de que el elegido ha ya sido el civil Emilio Portes Gil demuestra que para entonces - Calles ya había logrado la confianza de los militares Obregonistas; El fraccionamiento de los Caciques militares obregonistas, - así como la desconfianza que reinaba entre ellos al no tener un "árbitro supremo" y la guerra de los cristeros, cuya complejidad y peligro para los militares como casta era ampliamente conocida por ellos, fueron las circunstancias que facilitaron a Calles mo nopolizar el poder de los obregonistas, a quienes anteriormente había combatido de manera velada.

Desde el inicio de los trabajos para formar el PNR -- Calles se puso al frente de ellos, de tal manera que estuvo en - posibilidad de influir en la creación de las bases sobre las cu les se fundaría.

El 25 de noviembre de 1928 se dió a conocer a la opinión pública la existencia del comité organizador del Partido Na cional Revolucionario, integrador por el general Plutarco Elías Calles (presidente), el licenciado Aarón Sáenz, el ingeniero - Luis L. León, el general Manuel Pérez Treviño, el profesor Basilio Vadillo, el profesor Bartolomé García Correa, el señor Manlio Fabio Altamirano y el licenciado David Orozco; la formación de dicho comité se derivó de un acuerdo tomado en una reunión priva da que se llevó a cabo en el domicilio de Luis L. León y en la que se estableció que el Comité tendría los siguientes fines:

**"Primero:** Invitar a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de la República, de credo y tendencias revolucionarias, para unirse y formar el **Partido Nacional Revolucionario.**



**Segundo:** Convocar oportunamente a una convención de representantes de todas las organizaciones existentes que deseen formar el Partido Nacional-Revolucionario, donde se discutirá:

- a) Los estatutos o constitución del partido.
- b) El programa de principios del mismo.
- c) La designación de un candidato para Presidente Constitucional de la República.
- d) La designación de las personas que deben constituir el Comité Director o Consejo Nacional de la citada institución durante el período que especifiquen los estatutos aprobados.<sup>2</sup>

El Comité Organizador desempeñaría además las siguientes funciones:

- a) Lanzar la convocatoria para la convención, estableciendo las bases a las que debería sujetarse las agrupaciones que desearan formar parte del PNR.
- b) Redactar el reglamento interior de la convención.
- c) Preparar el proyecto de programa de principios del partido y darlo a conocer oportunamente a las organizaciones concurrentes.
- d) Preparar un proyecto de estatutos y constitución -- del partido y darlo a conocer igualmente.
- e) Entregar a la convención los archivos del comité.<sup>3</sup>

El 20 de enero de 1929 se dió a conocer la declaración de Principios y el Programa de Acción del Partido y el 26 del mis-

---

2. Conchello, José Angel, Martínez Verdugo, Arnaldo et. al. Los partidos Políticos de México.- Colec. Archivo del fondo, Nms. 49-50-51.-México, P.C.E., 1975 pp. 373-378.

3. Ibid, p, 378

mo mes el Proyecto de Estatutos. La convención se realizó en Querétaro del primero al cuatro de marzo de 1929 y en ella se aprobaron los documentos citados, se eligió a Pascual Ortiz Rubio como candidato oficial del PNR a la Presidencia de la República y se nombró al Comité Ejecutivo del partido, que quedó integrado como sigue: Manuel Pérez Treviño (presidente), Luis L. León, Filiberto Gómez, Gonzalo N. Santos y Melchor Ortega.

La Convocatoria a la Convención se había publicado el 5 de enero de 1929 y se dirigía a todas las agrupaciones revolucionarias:

"A los grandes núcleos que representan y dirigen los intereses políticos de los Estados, lo mismo que a las agrupaciones distritales o municipales de aislada o incompleta organización: a los partidos de programa revolucionario integral y a los que dedican estudio preferentes en cuestiones particulares de agrarismo u obrerismo. A todas las ramas de la Revolución Mexicana, en la amplia acepción del movimiento nacional que lucha por renovar la vida y mejorar los destinos de la patria."<sup>4</sup>

Además, y esto es lo más importante para nuestro estudio, puntualiza un respeto a la autonomía local, que no era otra cosa que una garantía al poder político regional de los caciques, al establecer que el PNR:

"...debe unificar en un solo y basto organismo nacional a todos los luchadores de la Revolución por encima de las tendencias y de los intereses particulares de los grupos, que habrán de ser plenamente garantizados."<sup>5</sup>

---

4. *Ibid.*, p. 381.

5. *Ibid.*, p. 380.

La convocatoria habla de "agrupaciones", "grandes núcleos", "partidos", "ramas de la Revolución Mexicana", etc., pero lo cierto es que éstas, más que ser tales, eran las máscaras de los caciques, pues se debe recordar que en el México de aquellos años existían tantos partidos políticos, o, cuando menos, -agrupaciones políticas, como caciques.<sup>6</sup> En este sentido queda claro que la fuerza del partido se fundó en el apoyo brindado por los caciques.

El último aspecto a resaltar de la convocatoria es la vinculación que se da entre el partido y el gobierno, con la consiguiente utilización de la maquinaria burocrática estatal para beneficio del partido y, lo más importante, la implicación de que el partido serviría a los intereses del gobierno. Esta vinculación se da por el hecho de que la acreditación de los delegados a la convención fue realizada, en última instancia, por los presidentes municipales:

"Art. 6°. Cada delegado acreditará su personalidad por una credencial que debe reunir los siguientes requisitos: I. Ser expedida por una agrupación política adherida previamente al Comité organizador del Partido Nacional Revolucionario y que haya llenado los requisitos exigidos por la Ley Electoral de Poderes Federales. II. Que venga firmada por la directiva de la agrupación que la expida. III. Que dicha agrupación esté legalmente registrada, lo que se acreditará con la certificación respectiva del presidente municipal del lugar donde resida la mesa directiva del partido, o en su defecto de la autoridad que lo sustituya. IV. Que esa misma autoridad autentifique las firmas de la directiva de la agrupación que expida la credencial. V. En ningún caso, una persona podrá tener a su cargo más de una delegación."<sup>6</sup>

<sup>6</sup>. Ibid., p. 383.

## B. Estructura e Importancia del PNR

El PNR fue una alianza entre los caciques sobre todo militares, obregonistas, con el objeto de conservar su fuerza - unidad y evitar las agresiones entre sí, lo cual inevitablemente los hubiera llevado a la autodestrucción. Pero dicha alianza - fue posible porque se proyectó y se llevó a cabo aceptando como premisa el reconocimiento absoluto de la autonomía política de las diversas regiones políticas, dominadas por los principales generales.

Paradójicamente, esta alianza entre caciques fortaleció al caciquismo, al mismo tiempo que lo sujetó a un mayor control por parte del gobierno central. Los caciques vieron fortalecido su poder político en sus respectivas regiones, pero el caciquismo como forma de dominación política sufrió un golpe - trascendental, ya que el gobierno del centro generó para sí una maquinaria burocrática que le permitiría a corto y largo plazo penetrar directamente en el juego político regional, logrando - con ello fuerza y estabilidad políticas sin precedente.

Si bien es cierto, entonces, que con el PNR los poderes políticos regionales se fortalecieron, también lo es que el gobierno del centro se consolidó aún más, ya que la estructura del partido se fincó en base a un centralismo bien definido, - lo cual está claro en los estatutos respectivos que establecen cuatro comités para el funcionamiento del mismo: el Comité Municipal, el comité de distrito, el comité de estado o territorio - y el comité directivo nacional que funcionaría por medio de el - comité ejecutivo nacional, estructurados de tal manera que el poder y las decisiones fluyen de la cúspide a la base.

Alejandra Lajous sintetiza las características de cada uno de ellos como sigue:

- a) El comité Municipal: con duración de un año en su cargo, integrado por cinco miembros como mínimo -- elegidos por los afiliados del partido en el municipio, y con residencia en el mismo.
  
- b) El comité de distrito: de carácter eventual, para funcionar durante la época de elecciones de diputados federales y senadores o de diputados locales, - integrado por tantos delegados como hubiese comités municipales en ese distrito, elegidos en convenciones distritales y con residencia en la cabecera del distrito electoral.
  
- c) El comité de estado o territorio: con duración de dos años, integrado por quince miembros como máximo y elegidos en las convenciones estatales por los delegados de los comités municipales para funcionar por medio de un comité ejecutivo en la capital del estado. Su objetivo era servir de órgano armonizador en las posibles dificultades entre los comités municipales o entre los comités distritales en su caso y de órgano de relación entre los primeros y el comité ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario.
  
- d) El comité directivo nacional: con duración de seis años, integrado por un representante de cada uno - de los partidos de las entidades de la República, - elegido en la correspondiente convención del estado o territorio. Este comité funcionaba por medio de un comité ejecutivo integrado por un presidente, un secretario general, un secretario de actas, un secretario de prensa, un secretario tesorero, un - secretario encargado de los asuntos del Distrito -

Federal y un secretario del exterior. El mandato de los miembros del comité directivo que no figurasen en el comité ejecutivo nacional podía ser revocado en convención con los mismos partidos -- que los designaron, en tanto que los miembros del comité ejecutivo nacional sólo podían ser removidos por causas graves a juicio del comité directivo reunido en pleno. Las principales atribuciones del comité ejecutivo nacional eran controlar y dirigir los trabajos políticos del PNR en toda la República por conducto de los órganos constitutivos, mantener una comunicación directa y constante con los comités de estado o territorio para todos los trabajos del partido y convocar al comité directivo nacional cuando la importancia o trascendencia de algún asunto lo ameritase, o cuando fuese solicitado por un mínimo de diez comités de estado o territorio."<sup>7</sup>

El primer punto a resaltar es que los comités fueron entrelazados exclusivamente de manera vertical, evitando con ello la comunicación entre los comités de la misma jerarquía pero de diferente zona. En segundo lugar el centralismo se desprende de la estructura que reparte el poder entre los diferentes tipos de comités en forma descendente, es decir, del comité ejecutivo nacional a los comités municipales, estableciendo con ello que las decisiones partirían de la cúspide a la base y fortaleciendo así al gobierno central, en detrimento de la autonomía y solidez de los poderes políticos locales ya que, como lo expresaría poco tiempo después Emilio Portes Gil, el partido sería un partido al

7. Lajous, Alejandra, Op. cit. P. 46-47.

servicio del gobierno central.<sup>8</sup> En tercer lugar, estando integrado el comité directivo nacional por un representante de cada uno de los partidos de las entidades de la República y considerando que en la época existían "tantos partidos políticos, o cuando menos, agrupaciones políticas, como caciques", pudiera pensarse que los intereses de éstos estarían a salvo y que, en todo caso el PNR sería un instrumento al servicio de aquellos y no del gobierno central, socabando los cimientos y estabilidad políticos de éste.

---

8. "El PNR es un Partido de Estado. El Partido Nacional Revolucionario es francamente un partido gobiernista. No vamos a engañar a la opinión pública, como se le ha engañado en épocas anteriores, presumiendo de que el Partido Nacional Revolucionario será un partido independiente. La Revolución hecha gobierno necesita de un órgano de agitación y de defensa. El Partido Nacional Revolucionario se enorgullece de ser ese órgano de agitación y de defensa del Gobierno. El Gobierno tiene el Programa de Revolución y del Gobierno. No será como los partidos que han existido en épocas pasadas; partidos que sin miramiento en los medios han llegado al poder por cualesquiera circunstancias. No serán tampoco los miembros del Partido Nacional Revolucionario, como los que formaron los partidos que han existido en México, los vigilantes del Gobierno que se distancian de él cuando no han sido satisfechas sus menquinas ambiciones. El Partido Nacional Revolucionario no pretenderá ser tampoco un gestor de empleos para sus miembros; no es éste su papel. El Partido Nacional Revolucionario irá a las colectividades, moverá el sentimiento de las colectividades para que ellas se organicen y se cohesionen con el Programa de la Revolución y con el Programa Administrativo del Gobierno. No irá tampoco, como lo han hecho en otras épocas, partidos políticos de fines electorales a estar frente del gobierno con diarias exigencias. No; será un colaborador del Gobierno, un colaborador sincero de la administración, que apoyará su obra revolucionaria, y por eso digo que el Partido Nacional Revolucionario es un partido gobiernista. Esto es, en síntesis lo que se propone hacer el Partido Nacional Revolucionario durante su actuación. Llevaremos a todas las conciencias nuestras ideas: no somos un partido de clase, ni pretendemos serlo. Apoyaremos francamente, como lo hace el Gobierno de la Revolución, los intereses de las clases proletarias de México, obreras y campesinas; pero invitamos también a las demás colectividades a que vengan a fusionarse, siempre a base de que el Programa radical de la Revolución sea reconocido por esas colectividades."

Sin embargo, los mismos estatutos anulan esta posibilidad al establecer, primero que el Comité directivo nacional -- funcionaría por medio de un comité ejecutivo en el cual, desde luego, no tendrían cabida la mayoría de los representantes de los partidos de cada una de las entidades federativas; segundo, al contemplar que el mandato de los miembros del comité directivo que no figurasen en el comité ejecutivo nacional podía ser revocado en convención con los mismos partidos que los designaron, dando con ello la posibilidad estatutaria para borrarla representación de los caciques locales; tercero, al establecer que los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, --que, habiendo pasado por muchos filtros, tendrían que ser hombres con una fidelidad probada e indiscutible al gobierno del centro en turno-- sólo podían ser removidos por causas graves a juicio del comité directivo reunido en pleno; cuarto, al facultar al comité ejecutivo, necesariamente identificado con el centro, -- para convocar al comité directivo nacional cuando la importancia o trascendencia de algún asunto lo ameritase o cuando fue solicitado por un mínimo de diez comités de estado o territorio -- sin relación formal entre sí de acuerdo a la estructura-- lo cual implica que los representantes de los intereses políticos caciquiles sólo podían emitir su opinión si ésta les era pedida y; quinto, al establecer un año de duración en el encargo de los comités municipales y dos para los comités de estado o territorio, con lo cual el control de los mismos por parte de los caciques locales era más difícil y en todo caso -- esporádico.



### C. El PNR y el Municipio Libre.

La campaña presidencial de Ortiz Rubio demostró que - el PNR encontró en las maquinarias políticas locales, en los -- caciques, el medio adecuado para introducir su criterio, su disciplina y su candidato hasta en los más apartados municipios. Con ello quedó claro que se había convertido en el pulpo político que en el transcurso de unos cuantos meses logró extender -- sus tentáculos por todos los municipios del país.

•

El 10 de agosto de 1929, El Nacional Revolucionario, - a la sazón periódico oficial del PNR, se enorgullecía de la organización de éste:

"Su principio general -de organización- es la federalización de las actividades y la centralización de la - dirección; una repartición de zonas geográficas en estados, municipios y unidades municipales... Con la adopción del programa nacional general, del programa estatal y con el propio e inmediato del municipio correspondiente y una estrecha disciplina de escala jerárquica que culmina en el Comité Ejecutivo Nacional el comité municipal es en la organización del PNR la célula vital por excelencia.. es allí, en la periferia, sobre el sendero con las masas amorfas o indiferentes, - donde la propaganda, la regimentación, la labor organizadora señalan la verdadera línea de fuego de todas las

campañas electorales, a diferencia de los procedimientos anteriores, que insistían en acumular en el centro las actividades de los políticos selectos para hacerla descender a los poblados... No hay un punto del país - en donde una célula política no esté en movimiento dentro de su radio propio, vibrante como una rueda de engraje nacional al que imprime el movimiento una sola cuerda, y en el ritmo uniforme que arranca una doctrina política única que lo es el programa de Querétaro."

Federalización de actividades y centralización de la dirección; disciplina jerárquica de las bases al Comité Ejecutivo nacional y el municipio como célula vital en que descansa su estructura. Eso fue el PNR. Federalización en cuanto la formación del partido fue un pacto, una amalgama de los caciques; -- centralización porque las decisiones emanaban del Comité ejecutivo nacional; disciplina en cuanto que los caciques, a cambio de obtener respeto y protección a sus cacicazgos, brindaron fidelidad y apoyo a los hombres del centro y municipio como célula vital porque ésta es la madriguera natural de aquellos y la célula más elemental de acción del partido.

Esta maquinaria político burocrática al servicio del gobierno central, con la capacidad organizativa necesaria para penetrar o influir en la vida política municipal, tal como lo refleja la cita anterior, aunada a los controles constitucionales establecidos ya en las Constituciones locales sobre los Municipios, aseguró la dependencia de éstos respecto de aquél y los convirtió en un instrumento político potencial para socavar los cimientos del poder de los probables caciques opositoristas.

Por otro lado, el pacto de solidaridad entre los poderes locales y el gobierno central, que estableció las reglas institucionales de convivencia entre estas dos fuerzas, significó - legitimar la intromisión de los caciques para controlar los pue

tos públicos municipales, a cambio de su apoyo al gobierno central, anulando así la posibilidad de una vida democrática al interior de los municipios.

Ello es explicable si se considera que los caciques - tenderían a manipular las elecciones con el objeto de asegurar la permanencia en los ayuntamientos de las personas incondicionales a sus intereses materiales y políticos. Asimismo la manipulación "legítima" de las elecciones para diputados locales y federales, así como para gobernadores, lo cual se lograría más fácilmente utilizando la investidura legal del municipio, proporcionaría a los caciques resortes políticos importantes para fortalecer su zona política de influencia.

Finalmente, la legitimización institucional de la existencia del caciquismo, así como la existencia de una maquinaria electoral ramificada por todo el país al servicio de los intereses del centro y los controles constitucionales sobre el municipio, aniquilaron prácticamente las posibilidades de su libertad.

## CONCLUSIONES

El hilo conductor de nuestro trabajo fue derivar la dependencia política y administrativa del municipio, respecto de los órganos centrales, así como su debilidad económica, como una necesidad estructural que los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles, tuvieron que satisfacer para salir triunfantes de su constante lucha contra los poderes políticos regionales-oposicionistas.

Los enfrentamientos entre el poder central y las maquinarias políticas locales, que tuvieron su expresión más radical en los levantamientos armados de 1923-1924, 1927 y 1929, nos demostraron la necesidad que ambas fuerzas tenían de controlar todos los resortes de poder a su alcance con el objeto de salir victoriosos de la lucha. En este proceso contradictorio y conflictivo, el municipio quedó apesado.

Ante la necesidad de consolidación de un gobierno central fuerte, el municipio, resorte de poder elemental y básico, pero no por ello insignificante, se convirtió en una trinchera política disputada por este contendiente. Tal circunstancia, anuló de raíz las posibilidades de una verdadera práctica democrática e independencia municipal, anhelo más o menos vago que inspiró al constituyente el de la redacción del artículo -115 constitucional.

Finalmente, la creación del Partido Nacional Revolucionario, que institucionaliza las normas de convivencia entre los caciques y el gobierno central, y es el primer resultado institucional favorable a éste último del proceso que enfrentó a estas dos fuerzas, por su estructura centralizadora y sus fines, institucionaliza asimismo la dependencia política del municipio respecto del poder central.

Tal como se desprende de la lectura del trabajo, -- las conclusiones se encuentran en cada uno de los capítulos -- medulares del mismo. Tratando de evitar la repetición tediosa, -- creemos que el desarrollo seguido nos da los elementos necesarios para sustentar las tres conclusiones generales anotadas.

## BIBLIOGRAFIA

Arias, Patricia y Bazán, Lucía. Demandas y Conflicto, el poder político en un pueblo de Morelos. México, 1979, nueva imagen 188 p.

Aguilar Camín, Néctor. La frontera nómada: Sonora y la Revolución Mexicana. México, 1979. siglo veintiuno editores, 450 p.

Bórquez, Djed. Crónica del Constituyente. México, 1967, talleres de impresión de estampillas y valores, 500 p.

Cosío Villegas, Daniel. Ensayos y notas. México, 1966, Hermes, 2t.

\_\_\_\_\_ El Porfiriato. Vida política interior. Colección Historia moderna de México, 1973, 2t.

\_\_\_\_\_ El Porfiriato. La vida social. Colección Historia moderna de México, 1973, 978 p.

\_\_\_\_\_ El sistema político mexicano. México, 1976, - Joaquín Mórtiz, 116 p.

Córdoba, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana. México, 1975, era, 508 p.

\_\_\_\_\_ La formación del poder político en México. México, 1974, era, 99 p.

Carpiso, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México, 1979, siglo veintiuno editores, 240 p.

Fowler Salamini, Heather. Movilización campesina en Veracruz. -

(1920-1933). México, 1977, el Colegio de México. 180 p.

Falcón, Romana. El agrarismo en Veracruz, la etapa radical (1928-1935). México, 1977, el Colegio de México. 180 p.

González Ramírez, Manuel. Planes políticos y otros documentos. - Colección Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana. México, 1974, fondo de cultura económica, 353 p.

González Navarro, Moisés. La confederación nacional campesina. - Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana. México, 1977, Universidad Nacional Autónoma de México, 226 p.

González Casanova, Pablo. La democracia en México. México, 1976, era, 33 p.

González Luna, Efraín. El municipio mexicano y otros ensayos. México, 1974, Jus, 173 p.

García Cantú, Gastón. El socialismo en México, siglo XIX. México, 1974, era, 514 p.

Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano. México, 1976, siglo veintiuno, 340 p.

Hart, John. Los anarquistas mexicanos, 1980-1910. México, 1974, Secretaría de Educación Pública, 182 p.

Melguera R., Laura, Et al. Los campesinos de la tierra de Zapata. Adaptación, cambio y rebelión. México, 1974, la casa chata, 221 p.

Jiménez-Otalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge. Los municipios de México. México, 1978, Universidad Nacional Autónoma de México, 216 p.

(1920-1933). México, 1977, el Colegio de México. 180 p.

Falcón, Romana. El agrarismo en Veracruz, la etapa radical (1928-1935). México, 1977, el Colegio de México. 180 p.

González Ramírez, Manuel. Planes políticos y otros documentos. - Colección Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana. México, 1974, fondo de cultura económica, 353 p.

González Navarro, Moisés. La confederación nacional campesina. - Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana. México, 1977, Universidad Nacional Autónoma de México, 226 p.

González Casanova, Pablo. La democracia en México. México, 1976, era, 33 p.

González Luna, Efraín. El municipio mexicano y otros ensayos. México, 1974, Jus, 173 p.

García Cantú, Gastón. El socialismo en México, siglo XIX. México, 1974, era, 514 p.

Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano. México, 1976, siglo veintiuno, 340 p.

Hart, John. Los anarquistas mexicanos, 1980-1910. México, 1974, Secretaría de Educación Pública, 182 p.

Helguera R., Laura, Et al. Los campesinos de la tierra de Zapata. Adaptación, cambio y rebelión. México, 1974, la casa chata, 221 p.

Jiménez-Otalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge. Los municipios de México. México, 1978, Universidad Nacional Autónoma de México, 276 p.



Meyer, Jean. Estado y sociedad con Calles. Colección Historia de la Revolución Mexicana. México, 1977, El Colegio de México, 371 p.

Meyer Lorenzo, Et al. Los inicios de la institucionalización. La política del maximato. Colección Historia de la Revolución Mexicana, México, 1978, El Colegio de México 314 p.

\_\_\_\_\_ El conflicto social y los gobiernos del maximato. Colección Historia de la Revolución Mexicana. México, 1978, El Colegio de México, 335 p.

Moya Palencia, Mario. Temas constitucionales. México, 1978, Universidad Nacional Autónoma de México, 102 p.

Nejía Fernández, Miguel. Política agraria en México. México, 1979, siglo veintiuno, 285 p.

Molina Enríquez, Andrés. Los grandes problemas nacionales. México, 1978, era, 523 p.

Martínez Assad, Carlos. El laboratorio de la revolución. El Tabasco garridista. México, 1979, siglo veintiuno, 309 p.

Martínez Almazan, Raúl. El municipio en el proceso de desarrollo nacional y regional. México, 1975, Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, A.C., 129 p.

Lajous, Alejandra. Los orígenes del partido único en México. México, 1979, Universidad Nacional Autónoma de México, 268 p.

Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. México, 1979, porrúa, 543 p.

Obregón, Alvaro, Ocho mil kilómetros en campaña. México, 1973, - fondo de cultura económica, 618 p.

Paré, Luisa et.al. Caciquismo y poder en el México rural. México, 1978, siglo veintiuno, 203 p.

Paoli, Francisco y Montalvo, Enrique. El socialismo olvidado de Yucatán. México, 1977, siglo veintiuno, 232 p.

Reyna, José Luis. Control político, estabilidad y desarrollo en México. México, 1976, el colegio de México, 30 p.

Reina, Leticia. Las rebeliones campesinas en México, (1819-1906). México, 1980, siglo veintiuno, 437 p.

Shyrer, Frans. Paccionalismo y Patronazgo del PRI en un municipio de la huasteca hidalguense. Colecc. cuadernos del CES. México, 1976, El Colegio de México, 35 p.

Silva Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria exposición y crítica. México, 1974, fondo de cultura económica, 627 p.

Sotelo Inclán, Jesús. Raíz y razón de Zapata. México, 1970, Comisión Federal de Electricidad, 588 p.

Ulloa, Bertha. La revolución escindida. Colección historia de la revolución mexicana. México, 1979, el colegio de México, 178 p.

\_\_\_\_\_ La encrucijada de 1915. Colección historia de la revolución mexicana. México, 1979. el colegio de México, 267 p.

Vernon, Raymond. El dilema del desarrollo económico de México. México, 1975, Diana, 235 p.

Warman, Arturo. ...Y venimos a contradecir, los campesinos de Morelos del Estado Nacional. México, 1976. la casa chata, 351 p.

Womack, John. Zapata y la Revolución Mexicana. México, 1979, siglo veintiuno, 443 p.