

10 01062



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS
POSGRADO EN HISTORIA

LA POLITICA ECONOMICA Y EL DISCURSO DE LA
RECONSTRUCCION NACIONAL (1917 - 1925)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

**MAESTRO EN HISTORIA
(HISTORIA DE MEXICO)**

P R E S E N T A :

LEONARDO LOMELI VANEGAS



DIRECTOR DE TESIS: DR. ALVARO MATUTE AGUIRRE

MEXICO, D. F.

2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A José Luis Ayala Espino, querido maestro e inolvidable amigo.

**A mis abuelos, Marcial Vanegas y María Felisa Rábago,
y a mi tía Jovita Rábago Bautista, cuyas juventudes
transcurrieron en los años de la reconstrucción.**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En el gobierno actual es indispensable comenzar un cambio tan absoluto, radical y trascendental en nuestras finanzas, que realmente asegure una época nueva y un régimen nuevo. Hasta estos momentos las finanzas de México han estado casi exclusivamente ocupadas en ver día a día de donde sacamos el centavo o el peso que nos hace falta. Hemos vivido cinco años de Revolución, cuatro años de revolución entrados a cinco, sin haber tenido tiempo más que para obtener dinero para triunfar. En los momentos actuales en que se comienza el trabajo de organización de la Secretaría de Hacienda -esto es, todos los sistemas administrativos del gobierno federal-, es indispensable comenzar por poner bases firmes en materia de administración, en materia de contabilidad, en materia de circulación bancaria, en materia de impuestos...¹

Venustiano Carranza a Luis Cabrera, agosto de 1917.

No ignoramos nosotros, que diez años de lucha intestina han cegado muchas fuentes de riqueza y han abierto muchas fuentes de egresos; no ignoramos que esta situación, creada por la Revolución misma, ha traído como consecuencia lógica una vida raquítica y difícil en muchas de nuestras industrias y negocios; pero todos anhelamos y creemos fundadamente que esta situación tiene que ser transitoria con el advenimiento de la paz; con esa paz que anhelan todos los hombres de acción para volver al campo de la actividad; y sentimos ya una afluencia de capital de todas partes del mundo que viene a cooperar en concierto armonioso a la reconstrucción nacional, al desarrollo de nuevas industrias, a la exploración de nuevas riquezas, y que podrá dar margen al gobierno para reducir sus egresos y aligerar la pesada carga que gravita sobre el erario...²

Álvaro Obregón, diciembre de 1920

Las premisas de nuestra Revolución, una revolución que en formas variantes ha proseguido desde hace un siglo, y de los cuales la última década y media no ha presenciado sino una manifestación más plena, han sido generalmente aceptadas. Queda ante nosotros la tarea de realizar un programa definido de mejoramiento material.³

Plutarco Elías Calles, 1925.

¹ Citado por Tita Valencia en el estudio introductorio de *Rafael Nieto, la patria y más allá*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 99.

² "Discurso pronunciado en La Tabacalera Mexicana", en Narcisco Bassols Batalla, *El pensamiento político de Álvaro Obregón*, México, 2ª edición, Ediciones El Caballito, 1969, p. 155.

³ Plutarco Elías Calles, "El México de hoy", colaboración escrita con motivo del 60 aniversario de *The Nation* de Nueva York. Archivo Plutarco Elías Calles (APEC), fondo presidentes, serie 0202, expediente 39, fojas 21-23, inventario 894, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.



INDICE

Introducción	1
Capítulo I.	
El discurso de la reconstrucción nacional y la Constitución de 1917.	9
1. Demandas sociales y proyectos económicos en los principales manifiestos y programas revolucionarios.	11
2. La idea de la reconstrucción nacional como fase inmediata al triunfo de la Revolución.	28
3. La reconstrucción de la hacienda pública y la estabilización monetaria: la gestión de Luis Cabrera y Rafael Nieto en el gobierno preconstitucional de Venustiano Carranza.	37
4. Las reformas económicas y sociales en los debates del Constituyente de 1917.	57
5. Reformas sociales y reconstrucción: ¿Contradicción o síntesis?	62
Capítulo II.	
La reorganización del Estado: el gobierno de Venustiano Carranza.	65
1. Los artífices de la reconstrucción hacendaria: Luis Cabrera y Rafael Nieto.	65
2. La reorganización de la hacienda pública durante el primer gobierno constitucional.	70
3. El ingeniero de la reconstrucción capitalista: Alberto J. Pani y la organización de los comerciantes y los industriales.	78
4. La política de fomento y el activismo estatal en la regulación económica.	98
5. La cuestión bancaria y el problema monetario.	102
6. La renegociación de la deuda pública.	105
7. La reconstrucción económica en vísperas del derrumbe del gobierno de Carranza: avances y límites de la reorganización estatal.	111
Capítulo III.	120
1919: la reconstrucción a debate en vísperas de la sucesión presidencial.	
1. El ideólogo de la reconstrucción con sentido social: Salvador Alvarado.	121
2. La reconstrucción como restauración del orden y como modernización industrial: Carlos Díaz Dufño.	153
3. En defensa de la Revolución: la respuesta de Fernando González Roa	160
4. El caudillo entra en escena	163
Capítulo IV.	171
Reconciliación y reconstrucción: el interinato de Adolfo de la Huerta y la primera etapa del gobierno de Álvaro Obregón.	
1. El interinato de Adolfo de la Huerta y la gestión de Salvador Alvarado en la Secretaría de Hacienda.	172
2. Las asignaturas pendientes de la reorganización económica del Estado en 1920	182
3. La gestión de Adolfo de la Huerta en Hacienda	191



Capítulo V.

La ingeniería económica del nuevo Estado: Alberto J. Pani, la reforma hacendaria y la fundación del Banco de México (1923-1925).	225
1. La controversia Pani-De la Huerta	230
2. La reforma fiscal de Pani	250
3. La Convención Bancaria y la revisión del marco legal de la Banca	259
4. De la moratoria de la deuda a la Enmienda Pani	262
5. La fundación del Banco de México	268
Conclusiones	273
Bibliografía	280

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Introducción

La Revolución Mexicana sigue siendo, a casi cien años de su inicio, uno de los períodos que más interrogantes plantean a la investigación histórica a pesar de la importante producción historiográfica que se ha realizado en los últimos años. Existe una gran cantidad de actores que durante décadas han sido sólo parcialmente estudiados porque pasaron a un segundo plano, opacados por el magnetismo y el carisma de los grandes jefes militares, pero que desempeñaron un papel importante en el desenlace de la lucha, combatiendo con las ideas y ayudando a construir las instituciones del nuevo Estado. En suma, estamos en posibilidad de profundizar en el estudio de la Revolución Mexicana que los historiadores académicos iniciaron hace apenas tres décadas, para explicar tanto la ruptura como la continuidad de procesos históricos que comenzaron desde el Porfiriato o más atrás y que en algunos casos continúan o se retoman en la actualidad.

La presente investigación aborda uno de los problemas que habiendo sido parcialmente abordado por diferentes autores, sigue ofreciendo una rica veta para la investigación. Se trata de la reconstrucción del Estado como agente económico, tanto en el ejercicio de sus atribuciones fiscales como en la regulación de las diferentes actividades económicas. No se trata por lo tanto de un trabajo de historia económica en sentido estricto, sino de abordar la relación sutil y por momentos difícil de desentrañar entre la economía, la política y la ideología durante un período decisivo en la construcción del Estado mexicano contemporáneo. Se trata de estudiar la normalización de las actividades económicas esenciales del Estado y la forma en la que el discurso de la reconstrucción nacional fue utilizado para legitimar su activa participación como regulador de las relaciones económicas y rector del desarrollo nacional.

El problema principal que trata de abordar este trabajo es la forma en que los primeros gobiernos elegidos a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 trataron de reconstruir las finanzas públicas, reafirmar el control del Estado sobre las

principales actividades económicas y conjuntar intereses en torno a un objetivo común: la reconstrucción nacional, aunque esto implicara en muchos casos diferir o matizar el cumplimiento de muchas de las demandas sociales que habían sido las banderas políticas de las principales facciones revolucionarias, incluido el Constitucionalismo.

¿Cómo puede un Estado que se ha constituido a partir del triunfo de una rebelión armada recuperar el control administrativo sobre el territorio, sustrayéndolo a sus propios generales y a los enemigos? ¿Cómo puede negociar con los diversos sectores de la oligarquía económica que apoyó al régimen que la Revolución derribó? ¿Cómo puede restablecer los puentes con la banca internacional, que hasta entonces controlaban los banqueros y quienes habían servido en los gobiernos de Díaz y Huerta? ¿Cómo improvisar una burocracia hacendaria y financiera ante la imposibilidad de convocar a los principales expertos de la época por su filiación política o sus nexos con los gobiernos anteriores? ¿Qué papel jugaron la estabilización de las finanzas y la fundación del Banco de México en la consolidación del nuevo Estado? Estas son las principales preguntas que trato de responder a lo largo de las siguientes páginas.

Un fantasma recorre el texto: el de la reconstrucción nacional. Concluida la contienda, el nuevo Estado necesitaba un paraguas ideológico lo suficientemente amplio para convocar a tirios y troyanos a la magna obra de reconstruir la economía mexicana, normalizar las actividades agropecuarias, el abasto a las ciudades, la producción industrial y los servicios financieros. La reconstrucción nacional como figura retórica permitió conjuntar esfuerzos, diferir reformas y demandar sacrificios. Aún más, permitió olvidar diferencias ideológicas y reconocer en el nuevo Estado poder de convocatoria para negociar con los principales sectores y para conducir el desarrollo nacional, haciendo uso de más facultades legales que las que estuvieron a disposición del Estado mexicano que se construyó a lo largo del siglo XIX y que se derrumbó en 1914.

En el primer capítulo se tratan muy brevemente las principales demandas sociales contenidas en los planes y programas más representativos del movimiento revolucionario

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3

hasta antes de la Constitución de 1917. El análisis no pretende ser exhaustivo, sino presentar la continuidad esencial de algunas demandas y la forma en la que fueron incorporadas las más importantes a la Constitución, incluso en contra del proyecto original de Carranza. Al mismo tiempo, se detallan las principales prioridades económicas que debió enfrentar el gobierno pre-constitucional: recuperar el control sobre la recaudación y tratar de estabilizar los precios y controlar el desquiciamiento de la circulación monetaria. Aún cuando no estuvo inicialmente de acuerdo con la redacción final de los artículos 27 y 123, el primer jefe se valió de las amplias facultades que le concedían al Estado para ampliar su radio de acción, aunque la reglamentación de ambos fue lenta, tortuosa y motivo de presiones y enfrentamientos con los representantes de los intereses extranjeros y con sus gobiernos.

El primer gobierno constitucional después del Constituyente de 1916-1917, el de Venustiano Carranza, comenzó a funcionar el 1° de mayo de 1917. El antiguo primer jefe experimentó lo que seguramente ya sospechaba que ocurriría en cuanto se cifera la banda presidencial: comenzó a perder poder. Sujeto a las restricciones legales de la nueva Constitución, al contrapeso efectivo de un Congreso en el que no tenía la mayoría, a la normalización lenta pero irreversible del funcionamiento de los gobiernos estatales, el presidente tenía que enfrentar una gran cantidad de problemas que limitaron considerablemente los alcances reconstructivos de su gobierno. Durante su administración, sujeta a constantes asedios internos y externos, se avanzó en la elevación de la recaudación fiscal, en la normalización de la circulación monetaria y en la estabilización de los precios, así como en el establecimiento de puentes entre el gobierno, los comerciantes y los industriales y en la reafirmación de la soberanía nacional para imponer gravámenes a las industrias extractivas. Se sentaron además las bases de la política exterior mexicana y se dieron los primeros pasos, ciertamente vacilantes, en la reforma agraria.

Durante el gobierno constitucional de Carranza cuatro personajes comparten responsabilidades oficiales y avanzan, en ocasiones en direcciones coincidentes, pero otras

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

4

con total discrepancia entre ellos, en la reconstrucción económica del país y de un Estado que aún no lograba normalizar el funcionamiento de la administración pública federal en todo el territorio nacional. Luis Cabrera y Rafael Nieto en la Secretaría de Hacienda, Alberto J. Pani en la Secretaría de Industria y Comercio y Pastor Rouaix en la Secretaría de Agricultura y Fomento fueron las cartas a las que el presidente Carranza apostó el futuro de la reconstrucción económica. La importancia del trabajo desempeñado por cada uno de ellos es difícil de evaluar, por la gran cantidad de restricciones financieras, políticas, militares y logísticas a las que se enfrentaron en el cumplimiento de sus objetivos. De todos ellos, solo Luis Cabrera acompañó hasta el final de su administración y de sus días al presidente Venustiano Carranza. En Tlaxcalantongo, uno de los pueblos más aislados de su estado natal, Cabrera asistió a la muerte física de Carranza y a su propia muerte política.

Muerto el que fuera el primer jefe de la facción triunfadora de la Revolución, sus antiguos subordinados estuvieron de acuerdo en que un civil fuera su sucesor, pero no por un cuatrienio, sino por un semestre. Adolfo de la Huerta desempeñó un importante papel durante su breve interinato en la pacificación del país, aunque fue menos exitoso en lograr acuerdos con los acreedores internacionales de México, que no estaban interesados en negociar con un gobierno de tan escasa duración. Pero si no quisieron negociar con él como presidente, como secretario de Hacienda de Álvaro Obregón pudieron alcanzar los primeros acuerdos, ciertamente polémicos, para la reestructuración y pago de la deuda externa mexicana.

Álvaro Obregón llegó a la presidencia de la República el 1° de diciembre de 1920, poniendo así punto final a una carrera ascendente y vertiginosa hacia el poder, imparable como pocas en la historia de México. Caudillo invicto de la Revolución, supo retirarse a tiempo en cuanto se restableció el orden constitucional. Desde Sonora observó el desgaste de su antiguo jefe en el ejercicio de la autoridad presidencial, mientras preparaba la campaña para sucederlo. Cuando en junio de 1919 publicó su famoso *Manifiesto*, sabía que su candidatura era la más fuerte, la más popular y la única capaz de unificar a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5

mayor parte de las facciones revolucionarias. Pero la forma abrupta en la que terminó el gobierno de Carranza habría de marcar los primeros tres años del gobierno de Obregón, pues proporcionó el pretexto a los Estados Unidos para condicionar su reconocimiento a la obtención de concesiones por parte del gobierno mexicano, para garantizar que sus ciudadanos y empresas no se verían afectados por la reglamentación del artículo 27 de la Constitución.

Las negociaciones que tuvo que realizar Obregón para obtener el reconocimiento del gobierno de los Estados Unidos trascendieron con mucho el ámbito eminentemente diplomático, para involucrar temas centrales de la reconstrucción nacional, como la renegociación de la deuda externa y la fundación del banco único de emisión. Tuvieron además consecuencias políticas imprevistas, al acelerar la ruptura entre el triángulo sonoreño presidido por Obregón e integrado además por Adolfo de la Huerta y Plutarco Elías Calles. Aún cuando el verdadero trasfondo de la escisión haya sido el desenlace de la sucesión presidencial, es evidente que la rivalidad entre el canciller Alberto J. Pani y el secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, contribuyó a enrarecer el ambiente y precipitó la ruptura.

Alberto J. Pani es, sin lugar a dudas, el personaje central de este trabajo, no por debilidad personal, sino como fenómeno de supervivencia política. Director de los Ferrocarriles Constitucionalistas durante el gobierno preconstitucional de Carranza, secretario de Industria y Comercio y embajador de México en Francia durante su gobierno constitucional, sobrevivió políticamente a Tlaxcalantongo y se dio el lujo de dividir a los vencedores. Extraña combinación de pragmatismo político y de fuertes lealtades y rencores personales que nunca ocultó, político habilidoso, economista empírico, ave de tempestades, Pani está presente a lo largo de todo el trabajo desde sus múltiples cargos y en sus muchas facetas: la de político, la de ingeniero económico del nuevo Estado y la de ideólogo de la reconstrucción capitalista. Como hombre eminentemente pragmático, no tuvo empacho en recoger algunas de las propuestas de sus antecesores y adversarios en la Secretaría de Hacienda como Salvador Alvarado y Adolfo de la Huerta, sin darles el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6

crédito correspondiente, claro está. El impuesto sobre la renta, la Convención Fiscal, la concertación con los banqueros, fueron parte de la herencia intelectual que aprovechó y logró concretar Alberto J. Pani como secretario de Hacienda durante el último año del gobierno de Obregón y el primero de Calles.

Pero si en otras materias se benefició del trabajo ajeno, no se le puede regatear a Pani el indiscutible mérito de haber destrabado el estancamiento en que se encontraba el proyecto de fundación del Banco de México. Aunque su estrategia final tenía algunos antecedentes en las propuestas de Salvador Alvarado en cuanto a la posibilidad de fundar el banco central con recursos propios, a diferencia del general sinaloense el secretario Pani defendió en todo momento el control del gobierno federal sobre el banco. La constitución del banco con fondos que provenían en su mayor parte del superávit acumulado del gobierno federal durante los años de 1924 y 1925, afirmó significativamente la capacidad de negociación del Estado mexicano frente a la banca nacional y los acreedores extranjeros de México. Al mismo tiempo, la fundación del Banco de México tuvo en el plano económico la misma trascendencia que el aplastamiento de la rebelión delahuertista había tenido en el político: representó una clara señal de la consolidación del nuevo Estado, que sin ayuda externa había podido fundar su banco central, de la misma manera que sin créditos del exterior había logrado someter la rebelión de más de la mitad del ejército en el invierno de 1923-1924.

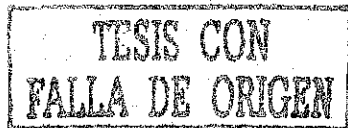
Durante mucho tiempo ha prevalecido la idea de que fue el presidente Calles el artífice de la reconstrucción nacional, que muchos autores dan por iniciada con la fundación del Banco de México. En realidad, lo que este trabajo pretende demostrar es que hay una continuidad entre los proyectos más importantes para la reconstrucción económica entre los gobiernos de Carranza, De la Huerta, Obregón y el primer año de la administración de Calles, mientras que gran parte de las medidas emprendidas a partir de 1926 corresponden a un segundo paquete de reformas, que no estaban consideradas anteriormente o que constituían una auténtica innovación respecto a las concepciones iniciales de lo que debería ser la reconstrucción y la participación del Estado en la misma.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A su vez, es posible sostener que se da un segundo quiebre en la dirección de la reconstrucción a partir de la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, en 1932. De esta forma, la política de reconstrucción nacional del Estado mexicano quedaría dividida en tres grandes periodos que van de 1917 a 1925, de 1926 a 1932 y de 1932 a 1940.

La característica más importante del período que va de 1917 a 1925 fue la recuperación por el Estado del control sobre las dos vertientes fundamentales de la política económica moderna: la fiscal y la monetaria. Los objetivos comunes de los gobiernos de Carranza, De la Huerta, Obregón y del primer año de la administración de Calles fueron la normalización de las funciones hacendarias del Estado, la nivelación del presupuesto y el establecimiento del banco central para controlar la emisión monetaria. El siguiente período, que va del inicio del conflicto con los cristeros a la caída de Pascual Ortiz Rubio, representa un período de estancamiento y de fuertes tensiones entre los sectores más radicales y los más conservadores dentro del grupo dirigente. Aunque durante este período se emprendieron importantes obras públicas, la política fiscal se enfrentó a fuertes altibajos, faltó capacidad de respuesta ante al inicio de la gran depresión en los Estados Unidos y el propio Banco de México quedó rebasado por los problemas monetarios y crediticios que se presentaron en esos años.

Durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez comenzó a gestarse una ampliación del papel del Estado en la economía, mediante la creación de empresas públicas y la reorganización de las instituciones de crédito estatales para sentar las bases de la banca de desarrollo. Al mismo tiempo, las demandas largamente postergadas de los movimientos agrarios por acelerar el reparto de tierras encontraron una coyuntura propicia en la Asamblea del recién creado Partido Nacional Revolucionario, que elaboró el primer Plan Sexenal. En ese sentido, las reformas sociales que se habían ido apagando durante el segundo período cobraron nuevos bríos durante el tercero, para cerrar así el ciclo de la reconstrucción nacional. La reforma agraria y la expropiación petrolera fueron la culminación de un período, que tuvo como prioridad la definición de los alcances del Estado mexicano como agente económico con capacidad suficiente para redistribuir la



tierra y para imponer a la propiedad privada las modalidades que requería el interés público.

Es posible afirmar que a partir de 1940 la política del Estado mexicano ya no está orientada a reconstruir, sino a edificar una economía industrializada sobre nuevas bases. La función política que en su momento cumplió la figura retórica de la reconstrucción nacional, fue desempeñada a partir de ese momento por el discurso de la unidad nacional, que en gran medida trató de ser el discurso de la reconciliación entre los sobrevivientes de la Revolución. Los aciertos y los errores en esta otra etapa son, por lo tanto, objeto de otra historia. Por lo que a ésta respecta, solo pretende abordar la política económica y las posiciones más importantes que en torno a la reconstrucción nacional se produjeron durante el primer período.

Este trabajo fue notablemente mejorado gracias a las observaciones, críticas y sugerencias de mi director de tesis, el doctor Álvaro Matute Aguirre y de los miembros del jurado: Gloria Villegas, Martha Loyo, Enrique Plascencia y en particular del doctor Arnaldo Córdova, cuyos trabajos ejercieron una influencia decisiva en mi elección de este tema. A todos ellos doy las gracias en el entendido de que soy el único responsable de cualquier error u omisión que pudiera subsistir.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

9

I. El discurso de la reconstrucción nacional y la Constitución de 1917.

Cuando Venustiano Carranza organizó su gobierno en Veracruz a fines de 1914, después de la caída de Huerta y de la ruptura con la Convención Revolucionaria, era evidente que para ganar la guerra y revertir la aparente desventaja en que se encontraba el Ejército Constitucionalista frente a los convencionistas, sería necesario combatir tanto en el campo de las armas como en el de las ideas.

A fines de 1914 saltaba a la vista que la fórmula del cambio político con la que Madero había tratado de licenciar a los revolucionarios en 1911 era claramente insuficiente para lograr la pacificación del país. Las demandas sociales que habían acompañado al movimiento maderista y que en su momento fueron postergadas en espera de la consolidación del nuevo régimen, habían subido de tono desde la presidencia de Madero y se habían radicalizado durante la lucha contra el usurpador Victoriano Huerta. Hasta un hombre tan poco inclinado a los cambios radicales como Venustiano Carranza entendía que era imposible en 1914 pensar en una simple restauración del *status quo* anterior a la Revolución.

Carranza no era un reformador social nato, pero su realismo político le permitió ver lo que se le había escapado a Madero: la Constitución de 1857 no servía para gobernar un país ávido de reformas políticas y sociales y en el que los caudillos militares surgidos de la lucha armada amenazaban con crear nuevos cacicazgos en los estados, con capacidad para desafiar al Estado que surgiría de la Revolución. Por eso tenía que ir un paso adelante de sus adversarios en la construcción y difusión de una oferta política que les quitara banderas sociales, pero que también considerara los pasos a seguir para reconstruir el Estado una vez ganada la guerra entre las facciones revolucionarias.

Con estas ideas en mente, el primer jefe firmó el 12 de diciembre de 1914 en el puerto de Veracruz las adiciones al Plan de Guadalupe que lo facultaban para continuar la lucha, ahora contra el gobierno de la Convención, para reorganizar el ejército y los gobiernos de los estados y para expedir y poner en vigor, durante la contienda, "todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, políticas y sociales del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí".¹ En realidad, por este decreto Carranza se facultó a sí mismo para legislar sobre una gran cantidad de materias, concentrando poderes que nunca antes había detentado ningún titular del Poder Ejecutivo en México. Al enunciar las materias en las que podía legislar el Primer Jefe mientras durara la lucha y los males que debería atender, se adelantaba un programa de reformas ambicioso y exhaustivo:

Leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad; disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad individual como institución constitucional; ...revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país y evitar que se formen otros [monopolios] en lo futuro.²

Durante los siguientes dos años, en los que los ejércitos constitucionalistas lograron derrotar a Villa, cercaron a Zapata en Morelos y pudieron controlar la mayor parte del país, aún cuando no lo pacificaron totalmente, Carranza legisló sobre muchas otras materias que no estaban contempladas inicialmente en las adiciones al Plan de Guadalupe, pero que eran de vital importancia para tratar de restablecer el orden en una economía desquiciada por la guerra. Durante ese mismo lapso, uno y otro bandos tuvieron que definir aún más su oferta específica de reformas y comenzar a dar los primeros pasos

¹ "Adiciones al Plan de Guadalupe", artículo 2º, en Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Ediciones Era, 1973, p. 450.

² "Adiciones al Plan de Guadalupe", artículo 2º, en *Ibidem* pp. 450-451.

si no para resolver, por lo menos para procesar las demandas sociales de los principales sectores beligerantes.

1. Demandas sociales y proyectos económicos en los principales manifiestos y programas revolucionarios.

En el verano de 1914, cuando se colapsó política, legal y militarmente el Estado liberal mexicano que se había construido desde 1857 y que según los críticos de la dictadura, Porfirio Díaz había socavado por la vía de la perversión de sus instituciones, era evidente para los revolucionarios mexicanos que había una vía de no retorno por la que tenían que transitar: la de las reformas sociales que permitieran legitimar al Estado surgido de la Revolución. Paradójicamente, había que realizar un esfuerzo por recuperar las instituciones que aún quedaban en pie en tanto se construían las nuevas; había que conjuntar voluntades de todos los sectores, pero particularmente de aquellos que poseían el capital y los medios de producción y que en su mayoría se habían opuesto o habían sufrido los estragos de los revolucionarios, para lograr la reconstrucción del país.

Aunque en 1911, tras el triunfo de Madero, la palabra reconstrucción se había usado en un sentido más metafórico que literal, pues la destrucción había sido mínima en todo el país con excepción de algunas haciendas que habían sido saqueadas o fábricas que habían sido incendiadas, en 1914 hablar de reconstrucción era poco menos que obligado y más en algunas regiones que en otras. Pero la reconstrucción tenía que darse sobre nuevas bases, o dicho de otra forma, no podía ignorar la gran cantidad de demandas sociales, en muchos casos difusas y vistas en conjunto en gran medida contradictorias, que los distintos grupos que habían participado en la Revolución habían planteado en diferentes momentos y en realidades distintas, pero que paulatinamente se fueron decantando hasta integrar una especie de pliego petitorio mínimo, que debía de atender o por lo menos de considerar el próximo gobierno de la República, cuya propia conformación estaba a discusión.

El antecedente más importante de los programas y manifiestos revolucionarios era sin lugar a dudas el Programa del Partido Liberal Mexicano, publicado en julio de 1906 en San Luis Missouri, un mes después de la huelga de los mineros de Cananea, Sonora. El programa fue dado a conocer por la Junta Organizadora del Partido Liberal, que había sido instalada en el exilio en septiembre del año anterior por Ricardo Flores Magón. La trascendencia de este documento se debe a la conjunción, por primera vez, de dos corrientes ideológicas que posteriormente habrán de separarse y que no volverán a juntarse sino en ciertas etapas de la Revolución: una puramente liberal, que considera que el problema del país es eminentemente político y que la tarea fundamental es la construcción de una verdadera democracia; otra que considera que el énfasis debe ponerse en atender la cuestión social y que recoge las demandas de los obreros y los campesinos para plantear la necesidad de importantes reformas sociales, que eran difíciles de llevarse a cabo sin una reforma constitucional de gran envergadura.³

Las principales reformas políticas que pedía el programa eran la supresión de la reelección consecutiva para el presidente y para los gobernadores de los estados, estableciendo la posibilidad de volver a ocupar estos cargos una vez que hubieran transcurrido dos períodos después del que desempeñaron; la reducción del período presidencial a cuatro años, ya que unos años antes se había reformado la Constitución para ampliarlo a seis; inhabilitación del vicepresidente para desempeñar funciones legislativas y cualquier otro cargo de elección popular y estipulación en la Constitución de que sólo podría aceptar un nombramiento conferido por el Ejecutivo con la autorización del Congreso; supresión de los tribunales especiales y devolución del territorio de Quintana Roo al estado de Yucatán. En esencia, se trataba de evitar la permanencia ilimitada en el poder de los titulares del Poder Ejecutivo de la Federación y los estados, así como evitar la concentración excesiva de funciones en el vicepresidente de la República.⁴ Más adelante

³ *Ibidem*, p. 96.

⁴ "Programa del Partido Liberal dado en San Luis, Missouri, el 1º de julio de 1906" en Gloria Villegas y Miguel Ángel Porrúa (coordinadores) *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, tomo 3, *La estabilidad política y la modernización económica*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa, 1997, (Enciclopedia Parlamentaria de México, volumen 1, tomo 3, Serie III), pp. 203-204.

se pedía la simplificación del juicio de amparo, la desaparición de las jefaturas políticas, la reorganización y el fortalecimiento de los municipios y el restablecimiento de aquellos que hubieran sido suprimidos.⁵

En materia laboral, el programa incluía las siguientes propuestas: jornada laboral máxima de ocho horas; descanso dominical obligatorio; salarios mínimos diferenciados según el costo de la vida en las distintas regiones del país; reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio; prohibición absoluta del trabajo infantil (para menores de 14 años); obligar a los dueños de minas, fábricas y talleres a mantener en condiciones higiénicas sus propiedades y a prevenir accidentes; reglamentación del pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo; construcción por parte de los patrones de viviendas higiénicas y adecuadas a las necesidades de los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo que desempeñaran requiriera que pernoctaran cerca de sus centros de trabajo o lejos de sus lugares de origen; anulación de las deudas de los jornaleros con sus amos; prohibir a los patrones todo pago que no fuera con dinero en efectivo, particularmente el que implicara el consumo obligatorio en las tiendas de raya, cuya supresión también se pedía; remuneración igual al trabajo de la misma clase, sin discriminación entre nacionales y extranjeros, que además solo podrían ser contratados en pequeñas cantidades por las empresas establecidas en el país, que deberían contratar mayoritariamente a mexicanos.⁶

Las propuestas del Partido Liberal Mexicano en materia agraria eran únicamente cuatro, pero en ellas se sintetizaba la crítica fundamental a la política agraria de los gobiernos anteriores y un elemento muy interesante, más tratándose de un partido que se asumía como liberal: se facultaba al Estado para redistribuir la tierra que estuviera ociosa, en una redacción que siendo clara en el propósito, resulta bastante vaga en el procedimiento:

⁵ *Ibidem*, pp. 205.

⁶ *Ibidem*, pp. 204-205.

34. Los dueños de las tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recuperara el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes.

35. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten los repatriará el gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierra para su cultivo.

36. El Estado dará tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado pueda ceder a una persona.

37. Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.⁷

En estos cuatro puntos se encuentran esbozadas las tres grandes funciones de la política agraria del Estado surgido de la Revolución: la regulación de la propiedad, su redistribución a quien lo necesite y el financiamiento a los pequeños productores. Explícitamente se le concede al Estado la facultad de disponer de la propiedad privada por causa de interés público cuando la primera permaneciera ociosa, pero además, se recomienda que la tierra redistribuida de esta forma no sea entregada a los campesinos en propiedad, sino tan solo en usufructo.

Además de las demandas estrictamente sociales, en el programa encontramos propuestas de reforma a la política fiscal del Estado mexicano que son importantes porque en ellas está implícita una crítica a la política económica porfirista, que hasta entonces había sido uno de los principales motivos de satisfacción del presidente Díaz. En materia de impuestos, se pedía la abolición del impuesto sobre el capital moral y del de capitación, así como la recomendación de estudiar la manera de disminuir gradualmente el impuesto del timbre hasta su completa desaparición. Se solicitaba la eliminación de los impuestos sobre capitales menores a 100 pesos, "exceptuándose de este privilegio los templos y otros negocios que se consideren nocivos y que no deben tener derecho a las garantías de las empresas útiles". La alusión a los templos dentro del género de los "negocios nocivos" no era gratuita, pues había un apartado completo de reformas contra el clero que buscaban restablecer el espíritu de la Reforma de 1857 e incluso ir más allá. Como de algún lugar

tendrían que salir los recursos para financiar el gasto público, se proponía en cambio “gravar el agio, los artículos de lujo, los vicios y aligerar las contribuciones de los artículos de primera necesidad”, además de “no permitir a los ricos hacer iguales con el gobierno para pagar menos contribuciones que las que les impone la ley”.⁸

Un programa de transformaciones sociales tan ambicioso no se podía llevar a cabo sin una reforma mayor de la Constitución, circunstancia que también tenía prevista la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano:

El primer Congreso Nacional que funcione después de la caída de la dictadura anulará todas las reformas hechas a nuestra Constitución por el gobierno de Porfirio Díaz; reformará nuestra Carta Magna, en cuanto sea necesario para poner en vigor este Programa; creará las leyes que sean necesarias para el mismo objeto; reglamentará los artículos de la Constitución y de otras leyes que lo requieran; y estudiará todas aquellas cuestiones que considere de interés para la Patria, ya sea que estén enunciadas o no en el presente Programa, y reforzará los puntos que aquí constan especialmente en materia de trabajo y tierra.⁹

Después del “Programa del Partido Liberal”, que fue el punto de partida de muchas de las reformas que incluirían los planes y programas revolucionarios, no hubo otro documento de tal amplitud programática y riqueza propositiva hasta el Programa de Reformas de la Soberana Convención Revolucionaria. En este lapso hubo una gran cantidad de planes, programas y manifiestos emitidos primero por los partidos y clubes políticos que participaron en las elecciones de 1910 y después, por las distintas facciones revolucionarias que participaron en la guerra civil que comenzó a fines de ese mismo año. Sin embargo, sus propuestas eran eminentemente políticas o agrarias, o bien una combinación de ambas, pero sin ofrecer una visión de conjunto de la problemática del país ni propuestas en otros terrenos.

⁷ *Ibidem*, p. 205.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, p. 206.

Los tres documentos que tuvieron mayor impacto político durante la Revolución desde que Madero convocó a los mexicanos a iniciarla hasta que Victoriano Huerta salió huyendo de la Ciudad de México fueron el Plan de San Luis, el Plan de Ayala y el Plan de Guadalupe. En el primero, Madero convocó a la lucha armada después de lo que él mismo calificó como un fraude, desconociendo al gobierno del general Porfirio Díaz y proclamándose a sí mismo como presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos investido de "las facultades necesarias para hacer la guerra al gobierno usurpador". Se trataba de un plan eminentemente político que llamaba a derrocar al régimen porfirista y establecía como ley suprema además de la Constitución el principio de la no reelección para los cargos de presidente, vicepresidente, gobernadores de los estados e incluso presidentes municipales. Pero en el artículo 3º contenía una breve mención a los litigios de tierras que estaba destinada a ser en los hechos la parte más atractiva de todo el plan para el sector que estaba más interesado en el cambio social que en las reformas políticas:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, principalmente indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán la indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.¹⁰

El párrafo anterior fue un éxito desde el punto de vista de su poder de convocatoria, pero sus implicaciones terminaron por rebasar al propio Madero, que o no conocía a profundidad el problema de la tierra en algunos estados de la República, o definitivamente estaba convencido de que todos cuantos le apoyaban compartían su ideal democrático y volverían a sus casas una vez terminada la Revolución, para esperar que su

¹⁰ "Plan de San Luis" en Gloria Villegas y Miguel Ángel Porrúa (coordinadores), *Op. cit.*, p. 235.

atinado gobierno restableciera la vigencia de la Constitución y la adecuada interpretación de las leyes. Arnaldo Córdova se inclina por la segunda opción:

Quizá es este renglón de su pensamiento lo que en mayor medida sitúa a Madero en el campo de las soluciones míticas: su percepción de los problemas nacionales no es en modo alguno utópica o irreal; desde luego, predominan en él más los sentimientos que la inteligencia, pero no se puede negar que Madero fue en sus tiempos el mexicano que mejor comprendió el espíritu de la modernidad y que sus intuiciones del futuro no tenían par en todo el pensamiento de su época. El carácter mítico de las concepciones de Madero se cifra ante todo en dar por un hecho lo que aún debía realizarse: la educación política del pueblo que no iba a preceder a la lucha por sus problemas, sino que iba a venir por la forma en que tales problemas se solucionarían; que no iba a darse, en suma, antes de que el mismo Estado se reorganizara y se reformara.¹¹

En realidad, la cuestión agraria mexicana era mucho más que un problema de interpretación de la legislación: era resultado directo de la política de desamortización de corporaciones civiles y eclesiásticas llevada a cabo desde la Reforma, agravada con las acciones de las compañías deslindadoras que llevaron hasta sus últimas consecuencias la Ley de Baldíos, así como de un patrón de desarrollo extensivo de la agricultura comercial y, en efecto, de abusos de autoridad perpetrados por jueces y por funcionarios de la Secretaría de Fomento. Pero para poder desenmarañar esta amalgama de intereses creados en torno al problema de la tierra se necesitaba algo más que la voluntad política del próximo presidente de México: se requería de una reforma legal que no tenía cabida en la Constitución liberal de 1857, circunstancia que ni siquiera los zapatistas, los principales defensores del reparto de tierras, alcanzaron a comprender.

Rebasado por los acontecimientos, confrontado con un amplio sector de sus propios simpatizantes, acosado por la prensa y víctima de sus propios escrúpulos, el presidente Madero comenzó su gobierno enfrentando a sus partidarios insatisfechos y a los deudos del antiguo régimen. El 28 de noviembre de 1912, cuando apenas llevaba tres semanas en el poder Madero, los "hijos del Estado de Morelos" tuvieron a bien calificarlo

¹¹ Arnaldo Córdova, *Op. cit.*, pp. 112-113.

de inepto para realizar las promesas de la Revolución de que fue autor y sin más lo acusaron de “haber traicionado los principios con los cuales burló la fe del pueblo” y de ser “incapaz de gobernar por no tener ningún respeto por la ley y la justicia de los pueblos”. Consecuencia lógica de semejante cascada de denuestos era el reconocimiento como jefe de la Revolución del “ilustre general Pascual Orozco”, que aunque finalmente se sublevó contra Madero, tardó todavía algunos meses en definir su posición. Pero más allá del aspecto político del Plan, interesan los tres artículos fundamentales del mismo en materia de propuestas agrarias:

6° Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y la justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7° En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del territorio que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad de los mexicanos.

8° Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan se nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos les correspondan se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones para las viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en la lucha por este Plan.¹²

El reparto agrario es presentado como una necesidad imperiosa dada la concentración de la tierra, pero se habla de restitución de tierras usurpadas y de dotación de ejidos, colonias, fundos legales o campos de sembradura o de labor que se entiende corresponderían a pequeños propietarios, ya que se dice que el objetivo es que “los

¹² “Plan de Ayala”, en Gloria Villegas y Miguel Ángel Porrúa, *Op. cit.*, p. 246.

pueblos y ciudadanos de México” tengan acceso a la tierra, distinción que parece reivindicar tanto la propiedad colectiva como la individual de la tierra. Aunque los zapatistas rehuyen en todo momento referirse directamente al Estado como el encargado de regular la tenencia de la tierra, de fijar las reglas para el reparto y de ejecutarlo, es evidente que solo un poderoso aparato estatal sería capaz de ejecutar una reforma de semejante envergadura en la tenencia de la tierra. Sin embargo, el rechazo sistemático al principio de autoridad por parte de los zapatistas se vio reflejado en su parquedad para esbozar los rasgos esenciales del nuevo Estado mexicano.¹³ Al igual que los villistas, estaban más preocupados por acotarlo que por fortalecerlo, a diferencia de los carrancistas.

Habría que esperar a que terminara la disputa contra Huerta y a que las diversas facciones en que se escindieron los revolucionarios triunfantes tuvieran que aclarar su oferta ideológica y programática, para encontrar propuestas más amplias tanto sobre las reformas sociales que se deberían realizar como sobre el perfil y las funciones del nuevo Estado en la reconstrucción económica del país. Solo en junio de 1914, cuando el desplome de Huerta era inminente, el Plan de Ayala fue rectificado en tres puntos, el primero relativo a la necesaria elevación a precepto constitucional de las demandas agrarias originales del plan. Los otros dos aspectos tratados eran el desconocimiento (bastante extemporáneo por cierto) de Pascual Orozco como jefe de la Revolución y la advertencia que solo considerarían concluida la lucha cuando se integrara un gobierno de hombres adictos al Plan de Ayala.¹⁴

La Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes fue el esfuerzo más importante que realizaron las distintas facciones revolucionarias para aprobar por consenso un programa de reformas y una estrategia de reorganización política. Consecuencia del Pacto de Torreón, suscrito por los representantes de Francisco Villa y de

¹³ En este punto, comparto la interpretación de Arnaldo Córdova (*Op. cit.*, p. 154) cuando afirma que “ese retorno al pasado en el que se cifra el localismo del movimiento, la falta de un proyecto nacional de desarrollo y la falta de una concepción del Estado, son elementos que impiden concebirlo [al zapatismo] como una revolución.

Pablo González, jefes de las divisiones del Norte y Noreste respectivamente, la Convención encarnó por algunos días las aspiraciones de unidad del movimiento revolucionario que estaba a punto de escindirse. Según el Pacto de Torreón, Venustiano Carranza asumiría al triunfo de la Revolución la Presidencia de la República con carácter de presidente interino y convocaría a elecciones presidenciales inmediatamente y a la realización de una Convención de Generales Revolucionarios donde se elaboraría el programa de reformas que llevaría a cabo el presidente que resultara electo, quien no podría ser ningún jefe del Ejército Constitucionalista. Habría un representante por cada mil hombres y los generales que no pudieran concurrir personalmente podrían nombrar un representante.¹⁵

Tras la firma de los Tratados de Teoloyucan, por medio de los cuales se disolvió el Ejército federal y para todo fin práctico la administración pública del país, el primer jefe evitó a toda costa asumir la presidencia interina de la República y menos aún convocar a elecciones. Tuvo que acceder, a regañadientes, a que se llevara a cabo la Convención, que inició sus trabajos en Aguascalientes a mediados de octubre, para posteriormente trasladarse a principios de noviembre a la Ciudad de México y partirse finalmente con la retirada de los jefes carrancistas y la elección de un nuevo gobierno nacional por parte de la Convención, presidido por el general Eulalio Gutiérrez. La Convención siguió funcionando, aunque cada vez más reducida y por lo tanto menos representativa debido a las sucesivas divisiones que la fraccionaron. Terminó sesionando a la sombra de la última facción revolucionaria en aceptar la invitación a participar en ella: los zapatistas, después de que los delegados villistas volvieron al norte y los restos de la Convención se trasladaron a Morelos.¹⁶ Fue en esta última etapa cuando produjo un documento notable, aunque prácticamente póstumo, pues la Convención había muerto hacía tiempo como una alternativa real de poder político.

¹⁴ "Ratificación al Plan de Ayala", en Gloria Villegas y Miguel Ángel Porrúa *Op. cit.*, p. 286.

¹⁵ "Pacto de Torreón", *Ibidem*, p. 289.

¹⁶ Robert E. Quirk, *La Revolución Mexicana 1914-1915: La Convención de Aguascalientes*, Aguascalientes, Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1989, p. 228.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Programa de Reformas de la Convención se presentó en abril de 1916 en Jojutla Morelos, cuando el triunfo del constitucionalismo era irreversible, por lo que no tuvo ningún efecto en el desenlace final de la contienda entre las facciones revolucionarias. Sin embargo, es un documento importante porque reúne y sistematiza una amplia gama de propuestas de reformas económicas y sociales que se fueron decantando a lo largo de largas discusiones y que resumían las principales demandas de los distintos grupos revolucionarios que llegaron a confluír en la Convención, aunque para entonces muchos ya se habían separado de ella. En materia agraria, a todas luces la preocupación fundamental de los anfitriones, el programa de la Convención declaraba que la Revolución se proponía

Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite la extensión de terreno que sea bastante para subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto de que se dará la preferencia a los campesinos.

Devolver a los pueblos los ejidos, y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a las poblaciones que necesitándolos, no los tengan o los posean en cantidad insuficiente para sus necesidades.

Facultar al gobierno federal para expropiar bienes raíces, sobre la base del valor actualmente manifestado al fisco por los propietarios respectivos, y una vez consumada la reforma agraria, adoptar como base para la expropiación el valor fiscal de que resulte de la última manifestación que hayan hecho los interesados. En uno y en otro caso se concederá acción popular para denunciar las propiedades mal valorizadas.¹⁷

La república de los pequeños propietarios coexistiendo con los ejidos, esa era la propuesta que trataba de conciliar los programas agrarios de los revolucionarios del norte y del sur. Pero ahora sí se hacía mención explícita de la reforma legal más importante que se necesitaría para concretar esta redistribución de la tierra: facultar al gobierno federal para expropiar bienes raíces. No sólo se hacía explícita la necesidad de ampliar las atribuciones del Estado para alterar el régimen de propiedad, sino que se señalaba claramente a que nivel de gobierno le correspondería ejecutar esta función y se estipulaba la obligatoriedad de la indemnización, ciertamente sobre un valor tan castigado como

podía serlo el que hubieran manifestado al fisco los propietarios. Pero, ¿En qué tipo de gobierno estaban pensando los convencionistas para garantizar la realización de estas reformas? Como señala Arnaldo Córdova,

Las exigencias locales se combinan nacionalmente con el único tipo de gobierno que no sólo podía convivir con ellas, sino, además, promoverlas y garantizarlas; un gobierno que se debiera a las autonomías locales y que sólo con base en ellas pudiera subsistir: el *gobierno parlamentario*, que propone el artículo 33 del Programa, sin denunciar propósito alguno, como si fuera una elección que dictara el simple y puro amor por las instituciones democráticas.¹⁸

Además de las propuestas agrarias y las relativas a la organización política, podemos encontrar en el Programa de Reformas las líneas principales de una política de fomento que habla de la aspiración por tecnificar y modernizar las labores agrícolas y de impulsar la educación agropecuaria y la investigación científica sobre tierras y cultivos, una visión muy moderna sobre todo tratándose de los representantes de unos campesinos que, aparentemente, no querían cambiar:

Fomentar la agricultura, fundando bancos agrícolas que provean de fondos a los agricultores en pequeño, e invirtiendo en trabajos de irrigación, plantío de bosques, vías de comunicación y en cualquiera otra clase de obras de mejoramiento agrícola todas las sumas necesarias, a fin de que nuestro suelo produzca las riquezas de que es capaz.

Fomentar el establecimiento de escuelas regionales de agricultura y de estaciones agrícolas de experimentación para la enseñanza y aplicación de los mejores métodos de cultivo.¹⁹

El Programa de Reformas de la Convención tuvo la importante virtud de ampliar considerablemente la temática que había sido abordada por los anteriores planes y programas revolucionarios, que pecaban de coyunturales y de centrarse exclusivamente en cuestiones políticas y agrarias. Después del Programa del Partido Liberal, fue el documento que mejor sistematizó las demandas del movimiento obrero, que por entonces

¹⁷ "Manifiesto a la nación y programa de reformas político-sociales de la Revolución, aprobada por la Soberana Convención Revolucionaria en Joutla, Morelos, el 18 de abril de 1916", *Ibidem*, pp. 329-330.

¹⁸ Arnaldo Córdova, *Op. cit.*, p. 171.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

participaba en la Revolución principalmente de lado de Carranza, aunque estaba a punto de producirse una ruptura.

Precaver de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son: una educación moralizadora, leyes sobre accidentes del trabajo y pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor, disposiciones que garanticen la higiene y seguridad en los talleres, fábricas y minas; y en general por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletariado.

Reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros, para que los empresarios, capitalistas y patrones tengan que tratar con fuertes y bien organizadas uniones de trabajadores y no con el operario aislado e indefenso.

Dar garantías a los trabajadores, reconociéndoles el derecho de huelga y el de boicotaje.

Suprimir las tiendas de raya, el sistema de vales para el pago del jornal, en todas las negociaciones de la República.²⁰

Las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres y el problema de la paternidad irresponsable fueron discutidas durante las sesiones de la Convención y motivaron dos importantes propuestas sociales de los redactores del programa, de quienes hay que decir también que se cuidaron de pedir el voto para la mujer.

Proteger a los hijos naturales y a las mujeres que sean víctimas de la seducción masculina, por medio de leyes que les reconozcan amplios derechos y sancionen la investigación de la paternidad.

Favorecer la emancipación de la mujer por medio de una juiciosa ley sobre el divorcio; que cimiente la unión conyugal sobre la mutua estimación o el amor, y no sobre las mezquindades del prejuicio social.²¹

A lo largo de la Revolución fue tomando fuerza el reclamo educativo en todo el país y hubo revolucionarios que se dieron a la tarea de apoyar la instrucción básica con los recursos a su disposición y durante el período en que pudieron controlar porciones grandes de territorio e incluso estados, como durante la gestión gubernativa de Francisco Villa en Chihuahua. Aunque éste fue un reclamo más sentido en el norte que en el sur durante la

¹⁹ "Manifiesto a la nación y programa de reformas político-sociales de la Revolución..." *Op. cit.*, p. 330.

²⁰ *Ibidem*, p. 330.

²¹ *Ibidem*.

fase armada de la Revolución, fue recuperado por lo que quedaba de la Convención y ocupa un lugar preponderante en el "Programa de Reformas".

Artículo 12. Atender a las urgentes necesidades de educación e instrucción laica que se hacen sentir en nuestro medio, y a este fin realizar las siguientes reformas:

- I. Establecer, con fondos federales, escuelas rudimentarias en todos los lugares de la República adonde no lleguen actualmente los beneficios de la instrucción, sin perjuicio de que los estados y los municipios sigan fomentando los que de ellos dependan.
- II. Exigir que en los institutos de enseñanza primaria se dedique mayor tiempo a la cultura física, y a los trabajos manuales y de instrucción práctica.
- III. Fundar escuelas normales en cada estado, o regionales donde se necesiten.
- IV. Elevar la remuneración y consideración del profesorado.

Artículo 13. Emancipar la Universidad Nacional.

Artículo 14. Dar preferencia, en la instrucción superior, a la enseñanza de las artes manuales y aplicaciones industriales de la ciencia, sobre el estudio y fomento de las profesiones llamadas liberales.²²

Llama la atención un juicio de valor implícito sobre las profesiones liberales y la superioridad, o por lo menos la mayor utilidad pública, de "las artes manuales y demás aplicaciones industriales de la ciencia". Puede inferirse del lugar preponderante que se le asigna a este tipo de profesiones y oficios en este apartado una idea de la reconstrucción nacional íntimamente ligada al progreso técnico, al desarrollo de la industria y a la aplicación de la ciencia, que paradójicamente no está en contradicción con una parte importante del programa educativo del Porfiriato.

El artículo 15 del programa hablaba en términos muy generales de la necesidad de llevar a cabo todas las reformas "que con urgencia reclama el derecho común, de acuerdo con las necesidades sociales y económicas del país". El sentido de estas reformas se desprende de la insistencia, líneas más abajo, en la supresión de todos los trámites innecesarios y en la simplificación de la administración y procuración de justicia "para evitar que en ella encuentren apoyo los litigantes de mala fe".²³

²² *Ibidem*, p. 331.

²³ *Ibidem*.

Las reformas económicas más importantes contemplaban reformas a la legislación sobre sociedades anónimas para impedir los abusos de las juntas directivas y proteger los derechos de los accionistas minoritarios; reformas a la legislación minera y petrolífera para favorecer nuevas exploraciones, mediante la promoción del establecimiento de bancos refaccionarios de la minería, la concesión de amplios y eficaces derechos a los descubridores de nuevos yacimientos y la prohibición del acaparamiento de vastas zonas. A cambio de estas facilidades, el Estado tendría derecho a una participación proporcional del producto bruto de ambas industrias. La revocación de las concesiones vigentes solo se planteó para los casos en los que se desperdiciaran las riquezas que eran objeto de la concesión, cuando se infringieran las leyes que protegían la salud y la vida de los trabajadores, o bien que se suspendieran los trabajos sin causa justificada por cierto período de tiempo, sin precisar ningún límite en particular. Los únicos casos de expropiación directamente vinculados con las industrias extractivas estaban contemplados en el artículo 21, que establecía que eran expropiables por causa de utilidad pública todos los terrenos necesarios para el paso de oleoductos, canales de irrigación y toda clase de comunicación destinada al servicio de la agricultura y de las industrias petroleras y mineras.²⁴

Las únicas leyes y concesiones relativas a las industrias nacionales que se consideraba necesario revisar sin que mediaran causas laborales eran las relativas a los ferrocarriles, pero no para cambiar su régimen de propiedad (o por lo menos no se hacía explícita esta intención), sino para abolir las cuentas diferenciales en materia de transportes y dar garantías a los usuarios en los casos en que fueran víctimas de accidentes ferroviarios. La importancia del ferrocarril como medio de transporte de carga y de pasajeros había sido valorada por todas las facciones que habían participado en la revolución, pero sobre todo por villistas y constitucionalistas, para los que había sido crucial para poder desplazarse desde las grandes extensiones territoriales del norte hacia el centro del país.

²⁴ *Ibidem.*

El programa sentaba también las bases de la política de competencia, al pedir la división de los monopolios existentes, la revisión de las leyes y concesiones que los protegieran y la expedición de la legislación necesaria para evitar la aparición de otros en el futuro. Para las compañías extranjeras que estuvieran interesadas en realizar negocios en México, se establecían dos requisitos básicos: establecer juntas directivas en territorio nacional con atribuciones suficientes para acordar el reparto de utilidades, rendir informes a los accionistas y exhibir toda clases de libros y documentos, así como cumplir con el precepto de someterse a la jurisdicción de los tribunales mexicanos, lo que implicaba reconocerlos como los únicos competentes para resolver sobre los litigios que se pudieran suscitar sobre los intereses de las compañías en suelo mexicano y por consiguiente, sobre las demandas judiciales que pudieran presentarse contra las compañías.²⁵

Entre las reformas económicas destacan las relativas al régimen fiscal. Nueve artículos de un total de 38 que integran el programa están dedicados a exponer el proyecto de reforma fiscal de la Convención, lo que constituye un paso significativo en la definición de la política económica del Estado que se pretendía construir. Los impuestos cuya revisión se proponía eran los aduanales, del Timbre y los demás tributos federales, con el objeto de establecer mejores bases para la cotización, eliminar las exenciones y privilegios a favor de los grandes capitalistas y disminuir gradualmente las tarifas protectoras, sin lesionar los intereses de la industria nacional.²⁶ Dicho de otra forma, las características esenciales de la política económica serían un sistema fiscal progresivo y una política comercial de apertura gradual a la competencia externa, que redujera la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos aduaneros y redujera la protección de la industria nacional para obligarla a bajar costos para competir.

Al revisar los detalles de la propuesta de reforma fiscal de la Convención, destaca la propuesta de librar de toda clase de impuestos indirectos (al consumo) los artículos de primera necesidad. También se planteaba exceptuar del pago de impuestos a los artesanos

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ *Ibidem*, p. 332.

y comerciantes en pequeño y a “todas las fincas de un valor ínfimo”. También se pedía la supresión del impuesto llamado personal o de capitación y la abolición del sistema de iguales, tanto en la Federación como en los estados. En cambio, se proponía el establecimiento del impuesto progresivo sobre las herencias, los legados y las donaciones y gravar las operaciones de préstamos ya concertadas, tuvieran o no garantía hipotecaria, con un impuesto que recayera exclusivamente sobre los acreedores, quienes lo cubrirían al recibir el importe del préstamo. También estaba contemplado gravar con fuertes impuestos la venta de tabacos labrados y bebidas alcohólicas, “estableciendo prohibición sobre estos cuando su fabricación se haga con artículos de primera necesidad”. Finalmente, se incluía la propuesta de formar el catastro y la estadística fiscal de toda la República, lo que refuerza la intención de gravar la riqueza en sentido amplio, en lugar de la renta procedente del trabajo, propuesta que sigue siendo de una gran actualidad.²⁷

Aunque los gobiernos emanados de la Convención fueron derrotados y en la convocatoria y durante el proceso electoral para elegir a los diputados al Congreso Constituyente de 1916-1917 se hizo lo posible para evitar la participación de los antiguos convencionistas, su influencia en la Constitución de 1917 y en las reformas instrumentadas durante las dos décadas siguientes fue notable. La Convención había sido algo más que una catarsis: fue el crisol en el que se fundieron propuestas de los revolucionarios del norte y del sur, de los intelectuales y de los hombres del pueblo. Fue, en síntesis, el espacio que logró sintetizar una gran cantidad de demandas económicas, políticas y sociales que antes habían sido planteadas de manera fragmentaria e incluso contradictoria en los programas revolucionarios. Por consiguiente, los vencedores tenían que tomar en cuenta al programa emanado de la Convención, así fuera como un punto de referencia para plantear sus propias reformas o bien para asumir las de los convencionistas. Aunque no prosperaron la mayor parte de las reformas políticas propuestas por la Convención, las económicas y sociales fueron recuperadas en su mayor parte por el Constituyente de 1916-1917. En ese sentido, tiene razón Robert Quirk cuando afirma que “el futuro pertenecía a la mentalidad de la Convención. Con Álvaro Obregón,

²⁷ *Ibidem*, p. 333.

Plutarco Elías Calles y, sobre todo, Lázaro Cárdenas, la Revolución de la Convención de Aguascalientes se convirtió en la revolución de México entero”²⁸

2. La idea de la reconstrucción nacional como fase inmediata al triunfo de la Revolución.

Dos factores habían ayudado a postergar el tema de las reformas económicas y sociales al triunfo de la Revolución maderista: la rapidez con la que alcanzó el triunfo y la atención que acapararon inmediatamente después las campañas electorales. Pero cuando diversos sectores que lo habían apoyado se negaron a desmovilizarse y exigieron garantías de que sus demandas serían atendidas, Madero perdió el control de la situación y comenzaron a escucharse las advertencias sobre la inminente restauración de las condiciones sociales anteriores a la Revolución. Finalmente, la caída del propio Madero terminó por atizar la desconfianza y la impaciencia para llevar a cabo las reformas más importantes por parte de los grupos que combatieron la usurpación.

La disyuntiva más importante que se planteaba en 1914 a los vencedores de Huerta era el carácter de las acciones que habría de tomar el nuevo Estado surgido de la Revolución en el ámbito de la economía y las relaciones sociales. ¿Qué había que reconstruir? ¿Qué había que reformar? ¿Qué había que destruir? ¿Qué había que construir? Era evidente que había que revisar las relaciones de producción en el campo, pero no había consenso acerca de si se debía reformar el régimen de propiedad existente, o si únicamente se debía proceder a la restitución de tierras que hubieran sido arrebatadas de manera ilegal a los pueblos.

Cuando en noviembre de 1914 la ruptura entre Carranza y la Convención precipitó los preparativos de la guerra civil, era evidente que el primer jefe era el único que tenía un proyecto coherente de país que incluía sentar las bases de la reorganización nacional,

²⁸ Robert E. Quirk, *Op. cit.*, p. 230.

controlar el problema inflacionario que provocaba el desquiciamiento de la circulación monetaria y comenzar a planear la reconstrucción económica. El nombramiento de Luis Cabrera y Rafael Nieto como secretario y subsecretario de Hacienda respectivamente, evidenció la decisión de Carranza de avanzar en estas materias pero sin perder de vista las consecuencias políticas que tendrían sus acciones y el papel que jugarían en la construcción de un nuevo Estado. Como ha señalado Arnaldo Córdova, el carrancismo entró en la lucha haciendo la autocrítica del maderismo, al señalar que las vacilaciones y omisiones de Madero habían abierto el camino para una restauración del antiguo régimen, principalmente debido al "hecho de no haber atendido a los problemas de las masas, haciendo las reformas necesarias para satisfacer sus demandas". Los jóvenes generales e intelectuales que se la jugaron por Carranza en el otoño de 1914, estaban convencidos de que había llegado el momento de comenzar a plantear un programa de reformas que desarticulara a sus rivales y el propio primer jefe reconoció la conveniencia de esta línea de actuación. Fue en este momento cuando Luis Cabrera asumió una responsabilidad capital, tan importante como la de Obregón, en el desarrollo de la contienda:

Carranza siguió siendo maderista y las reformas sociales las fue aceptando, de muy mal grado, por cierto, como otras tantas medidas políticas que debía oponer a sus enemigos y que abandonaría cuando éstos fueran destruidos. Por lo demás, no fue él el inventor de ese modo de hacer política, sino un joven intelectual, inteligente, brillante y despierto como quizá no hubo otro en las filas del maderismo, y que ya desde antes de que Madero ascendiera al poder veía en Carranza al hombre que necesitaba la Revolución: don Luis Cabrera, el batallador *Lic. Blas Urrea*, el de ingenioso y elegante estilo *Lucas Ribera*, como gustaba de firmar sus escritos políticos y sus escritos literarios, respectivamente.²⁹

La XXVI Legislatura al Congreso de la Unión fue el lugar de encuentro de los hombres a los que años después Carranza encomendaría la complicada tarea de reorganizar la hacienda pública. El poblano Luis Cabrera y el potosino Rafael Nieto iniciaron su carrera política como diputados en esta Legislatura, elegida en 1912 durante el breve intermedio democrático que representó el gobierno de Francisco I. Madero y disuelta un año después por el usurpador Victoriano Huerta. Para entonces, Cabrera ya

tenía un lugar de indiscutible relevancia dentro de la prensa escrita de la capital y gozaba de amplio reconocimiento profesional, como se desprende de su nombramiento como director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

Cabrera había sido crítico del régimen de Díaz y uno de los primeros en plantear con toda claridad las etapas que debería seguir la Revolución si se quería evitar una simple restauración, como pretendían los beneficiarios del Porfiriato en 1911, cuando tal cosa parecía aún posible. Como respuesta a un folleto de Jorge Vera Estañol en donde criticaba la Revolución y convocaba a la creación del Partido Popular Evolucionista para reencauzar a la nación por el camino del progreso, Cabrera escribió en julio de 1911 uno de sus artículos más famosos, "La Revolución es revolución", al que fue añadido por el público el artículo "la" para adoptar finalmente el título definitivo de "La Revolución es la Revolución". En este artículo, Cabrera defendía la necesidad histórica de la Revolución, llamaba a su profundización y alertaba sobre los peligros que representaban los beneficiarios del antiguo régimen. Más aún, tocaba el tema de las diferentes fases del movimiento revolucionario e identificaba con claridad las siguientes:

Las revoluciones se componen de dos etapas perfectamente definidas: la primera, que constituye la faz meramente destructiva, y que puede llamarse la revolución propiamente dicha, y la segunda, que constituye la faz reconstructiva, y que en muchos casos está enteramente fuera del periodo revolucionario. Ahora bien, la tarea de reconstrucción escapa a toda previsión y varía al infinito en cuanto su naturaleza y a su duración, según la marcha de la revolución en su etapa destructiva. Una tendría que haber sido la tarea y la forma de reconstrucción, en el caso de que el general Díaz se hubiera rendido desde el principio y otra muy distinta en el caso de que la Revolución se hubiera visto obligada a arrebatar plaza por plaza, de manos del gobierno por la fuerza de las armas.³⁰

Desde 1911 Luis Cabrera había advertido la necesidad de que la Revolución contara con un programa de reconstrucción, pero también adelantó con tono profético que esta fase solamente podría comenzar cuando hubiera terminado la fase destructiva, lo cual

²⁹ Arnaldo Córdova, *Op. cit.*, p. 136.

³⁰ Luis Cabrera, *Obra política*, estudio introductorio y edición de Eugenia Meyer, vol. I, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p. 312.

no había ocurrido aún. Por lo mismo, consideraba que aún había mucho por demoler antes de comenzar a construir y le parecía que dentro de los revolucionarios que habían acompañado a Madero y que en ese momento participaban en el gobierno interino de Francisco León de la Barra la posición acertada era la de Emilio Vázquez Gómez, que buscaba dar cumplimiento a las demandas revolucionarias. También estaba consciente de que el proceso de demolición sería largo y penoso:

No es lógico exigir a la Revolución que antes de un mes de triunfo acabe de demoler y comience a reconstruir. No es lógico ni siquiera pedir que ya comience la reconstrucción, porque ninguna revolución en el mundo ha comenzado a ser gobierno regular al día siguiente de derrocar al régimen caduco. Después de la tarea de demolición desgraciadamente nos falta pasar todavía por un doloroso período de anarquía más o menos franca, que sociológicamente es inevitable. Después podrá emprenderse la reconstrucción.³¹

Pero Cabrera también advirtió uno de los problemas más importantes que habría de plantear la magna obra de la reconstrucción. Mientras que la fase destructiva de la Revolución únicamente correspondía realizarla a los revolucionarios, llegado el momento de la reconstrucción habría que sumar voluntades, convocar a sectores que aunque no hubieran participado en la contienda del lado de los revolucionarios, eran necesarios para reconstruir la economía del país, siempre y cuando aceptaran los cambios y las nuevas reglas impuestas por el gobierno surgido de la Revolución:

La Revolución pudo hacerse por un puñado de hombres, con relativa facilidad en cuanto su aspecto demolitivo; pero en cuanto a la reconstrucción, sería injusto y egoísta querer que la hagan esos mismos hombres solos. Esa labor tiene que efectuarse por el concurso de todos los elementos sanos, enérgicos y honrados que ofrezca la Revolución, obrando de acuerdo con los elementos sanos, enérgicos y sobre todo honrados que puedan quedar del antiguo régimen agrupados todos alrededor de un hombre. Ahora bien, lógicamente y por la naturaleza misma de las cosas, ese hombre no puede ser otro que el mismo que encabezó la tarea destructiva, porque políticamente no puede ser otro, ni debe ser otro.³²

³¹ Luis Cabrera, *Op. cit.*, p. 322.

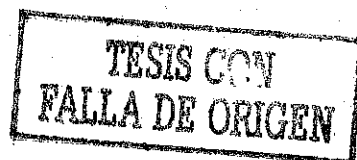
³² *Ibidem*, p. 323.

En 1911, Cabrera creía que ese hombre debía ser Madero. En 1914, después de su asesinato y de la contienda que se libró para arrojar del poder a su victimario, el político poblano seguía pensando igual, solamente que el encargado de demoler lo que quedaba del nuevo régimen y construir el nuevo sería Venustiano Carranza. Luis Cabrera fue el político mexicano que entendió mejor la necesidad de procesar en forma paralela los apremios de la reconstrucción y las demandas de los grupos sociales que participaban en la contienda. Desde el principio de su gestión en el gobierno preconstitucional de Carranza dejó el manejo de los asuntos financieros y hacendarios en manos de Nieto y se dio a la tarea de armar el discurso político y la oferta social del carrancismo, incluso en contra de muchos de los prejuicios del propio Carranza. Al fin y al cabo, Cabrera era uno de los hombres en los que Carranza confiaba más, pues lo conocía de tiempo (por lo menos, desde que ambos eran partidarios de Bernardo Reyes) y la afinidad entre ambos contrastaba con el desencanto que produjo en el licenciado Blas Urrea la actitud de Madero después de sus triunfos militar y electoral. Cabrera era partidario de afianzar el control político del nuevo Estado con toda la energía que fuera necesaria, pero estaba convencido de que esta línea de acción debía de acompañarse de la búsqueda de un nuevo equilibrio económico que atendiera las demandas sociales que tenían su origen en la concentración de la riqueza y de las oportunidades de inversión:

Desde el punto de vista económico la necesidad más urgente del país... es el restablecimiento del equilibrio entre los múltiples pequeños intereses (agrícolas, industriales y mercantiles) que se hallan desventajosamente oprimidos, y los pocos intereses (agrícolas, industriales y mercantiles) que se encuentran singularmente privilegiados.³³

Cabrera estaba consciente de la necesidad de atender el problema agrario del país para poder avanzar en la desactivación de los demás conflictos sociales. Su amistad con Andrés Molina Enríquez lo colocó en una línea de pensamiento coincidente con buena parte de lo expresado en *Los grandes problemas nacionales*, pero su pragmatismo le permitió depurar sus argumentos y tratar de conciliar diferentes propuestas agrarias, en

³³ Arnaldo Córdova, *Op. cit.*, p. 136., p. 138.



aras de lograr que el carrancismo tuviera una bandera agrarista más eficaz que las de sus adversarios. En Luis Cabrera, reconstrucción y Revolución van de la mano y son parte de un mismo proceso, pues considera necesario terminar de destruir para poder edificar sobre bases firmes. Sólo así podemos entender su política al frente de las finanzas nacionales y como consejero privilegiado en cuestiones agrarias del primer jefe.

Otro autor que reflexionó sobre el significado de la reconstrucción y la forma en la que ésta debería acompañarse con las reformas necesarias para dar cumplimiento a las principales demandas del movimiento revolucionario, fue el abogado guanajuatense Fernando González Roa, importante asesor jurídico del gobierno de Venustiano Carranza, que a fines del verano de 1915 publicó en Nueva York un interesante folleto titulado *La reconstrucción de nuestra patria*. Aunque el diagnóstico de la realidad social mexicana recuperaba los principales puntos de vista de los liberales del siglo XIX y atribuía el atraso de los países latinoamericanos al oscurantismo español y sobre todo, a la pesa carga del clericalismo sobre la economía, la sociedad y las mentalidades de los mexicanos (“la ilustración es tan escasa que se toma como bandera la virgen de Guadalupe”),³⁴ los remedios que propone sobresalen en cuanto suponen una reforma mayor del Estado liberal surgido de la Reforma y consolidado durante el Porfiriato. En su opinión, los ideales que habían animado al movimiento revolucionario eran ante todo económicos y sociales:

El pueblo no siguió a don Francisco I. Madero para obtener reformas políticas. Las reformas de esta clase habían sido ofrecidas a las masas por todos y cada uno de los diferentes caudillos que habían reclamado el favor popular en los incontables movimientos políticos del género bufo-trágico que han azotado la República. No obstante lo cual estos movimientos no alcanzaron nunca verdadera importancia. El movimiento de 1910 sí fue, realmente, por su importancia, por su extensión, por su intensidad y por su rápida e irresistible propagación, una verdadera revolución... los que el pueblo apetecía era la reforma económica. Tierras para los campesinos. Trabajo remunerador y constante para los obreros. Pan y felicidad para todos. Por estos ideales ha combatido el pueblo mexicano.³⁵

³⁴ Fernando González Roa, *La reconstrucción de nuestra patria*, Nueva York, 1915, p. 6.

³⁵ Fernando González Roa, *Op. cit.*, p. 8.

González Roa expuso tanto la necesidad de la reforma económica, como la importancia de impulsar una reforma social y cultural encaminada a terminar de formar la nacionalidad mexicana. La reforma económica debía contemplar una mayor intervención del Estado en la económica, para hacer frente a las insuficiencias del mercado y para aprovechar las oportunidades para desarrollar la economía nacional mediante instituciones adecuadas a los acelerados cambios que se estaban produciendo en el mercado mundial:

La obra de reforma debe ser completa. Mientras más completa sea la reforma, menor será el peligro de futuras revoluciones. Una reforma a medias dejaría el problema sin resolver.

La cobarde teoría del "laissez faire, laissez passer", tan apreciada por la ciencia económica burguesa, ha demostrado ser un fiasco absoluto.

Es necesario perfeccionar constantemente las viejas instituciones. En estos tiempos de progreso rápido, los moldes de una generación resultan pequeños para la siguiente. El Japón se hizo potencia de primer orden en veinticinco años y, en el mismo espacio de tiempo, más o menos, se efectuó el maravilloso desenvolvimiento del Imperio Alemán que está causando la admiración del mundo.³⁶

La reforma económica era condición necesaria para poder dar estabilidad política al país, al eliminar la primera causa de discordia social, la desigualdad, pero no bastaba para construir el país al que aspiraban los revolucionarios. González Roa iba más allá de las reformas económicas y planteaba la necesidad de reformas sociales y culturales que ayudaran a superar vicios y a desarrollar nuevas actitudes en el pueblo y sobre todo, a consolidar la unidad y la identidad nacionales:

Ningún pueblo es completamente independiente, mientras no piensa y siente como un sólo ser, como un ser original. Es necesario mantener vivo en todos los mexicanos, lo mismo en el opulento prócer que en el más miserable de los proletarios, lo mismo en el niño que en el anciano, el amor a la Patria. Precisa provocar el acercamiento entre los diferentes grupos que forman la Nación, entre las diferentes regiones de que se compone, entre las razas tan distintas que la pueblan. Es indispensable cuidar que el inmigrante se funda en el crisol nacional. Debe estimularse el desarrollo de las artes liberales por la vía del nacionalismo. De sobra hemos copiado ya de Europa. Bastante hemos tomado ya del Norte.

³⁶ *Ibidem*, p. 9.

Debemos favorecer el crecimiento de una literatura, de una poesía, de una música nacionales. Tenemos que procurar la eclosión de una alta vida intelectual de carácter intensamente mexicano.³⁷

Resulta impresionante advertir en el texto de González Roa algunas de las tendencias que habría de seguir la política educativa y cultural del Estado mexicano décadas después, sobre todo si tenemos en cuenta el momento histórico en el que está escribiendo, ya que a pesar de las victorias militares que había obtenido sobre la División del Norte, el constitucionalismo todavía no había vencido ni a Villa ni a Zapata y no controlaba buena parte del territorio nacional. Varios rasgos fundamentales del Estado que habría de surgir de la Revolución y de su ideología están ya claramente definidos en el texto de González Roa: intervención más amplia y directa en la economía y reforma de la sociedad a través de impulsar la educación y la cultura basadas en un nacionalismo revolucionario que buscara la conciliación entre las clases y la unidad entre los mexicanos de las diversas regiones del territorio nacional, y contribuyera a desplazar la influencia del clericalismo.

Pero en materia de reconstrucción material, ¿González Roa tenía propuestas concretas? Sí, y sobre una gran cantidad de materias. Llama la atención, para empezar a enumerar las más importantes, que estas no se limitaban a las reformas que él consideraba necesario realizar al nivel federal de gobierno, sino que también contemplaba el fortalecimiento de las atribuciones de estados y municipios, mediante la expropiación y municipalización de los servicios públicos, y la participación directa del Estado en la producción industrial y en la construcción de infraestructura de comunicaciones y transportes:

La reconstrucción de la riqueza tiene que realizarse por medio de la fuerza del Estado, en cambio la reorganización de las finanzas es cuestión de habilidad. Es claro que las clases privilegiadas que ahora disfrutan de los bienes detentados, no estarán dispuestas a aflojar las garras que en ellos tienen hundidas; pero la fuerza del Estado es bastante poderosa para que puedan resistirle. La expropiación se hará

³⁷ *Ibidem*, p. 9.

pese a quien pese. La indemnización será estrictamente equitativa. No se permitirá que la expropiación se convierta para nadie en una fuente de lucro.

El Estado deberá lanzarse sin temor en la nueva vía. Seguramente desempeñará sus funciones industriales y de transporte con la eficacia y utilidad pública que el ejemplo de Alemania³⁸

Más aún, González Roa tocó uno de los temas que habrían de ser más polémicos en el siguiente cuarto de siglo, el del petróleo, y al hacerlo, expuso uno de los argumentos que serían considerados por el Constituyente de 1916-1917 en la redacción del artículo 27 de la Constitución:

Entre las fuentes de producción que habrá de expropiarse se encuentra en primera línea el petróleo. Es claro que esta expropiación no ha de ser necesaria, pues el petróleo no debe corresponder al propietario del suelo. Constituye una fuente de riqueza independiente de la superficie y debe pertenecer al Estado. Y no se alegue que la naturaleza del petróleo está en duda, pues, en el supuesto de que realmente lo estuviere, el bien público exigía que se le incluyese en la Ley Minera y así debió de hacerse. Los hombres públicos que resolvieron lo contrario privaron al Estado de una de sus más grandes riquezas.³⁹

Fernando González Roa se ocupa puntualmente de otras cuestiones como la reorganización de las finanzas públicas, la estabilización monetaria y el pago de los daños sufridos por los particulares durante la Revolución. Consideraba necesario para reorganizar las finanzas públicas un empréstito de 800 millones de pesos pagadero a cien, que en realidad era desmesurado para el estado que guardaba el crédito de la Nación ante sus acreedores extranjeros. También proponía la emisión de bonos gubernamentales, que décadas después se convertirían en el principal instrumento de la deuda interna, pero que todavía tardarían muchos años en ser adoptados en México. Su propuesta de canje de billetes para normalizar la circulación monetaria no difiere del proyecto original de los "infalsificables", que resultaron más fáciles de falsificar de lo que su nombre presumía. En materia de reclamaciones, proponía la expedición de una ley general que evitara que los afectados recibieran un trato desigual dependiendo de su nacionalidad o influencias personales. Como puede apreciarse, las líneas generales de la reconstrucción se encuentran

³⁸ *Ibidem*, p. 64.

esbozadas en este folleto de apenas 72 páginas, escrito por el abogado guanajuatense en el año más cruento de la Revolución.

3. La reconstrucción de la hacienda pública y la estabilización monetaria: la gestión de Luis Cabrera y Rafael Nieto en el gobierno preconstitucional de Venustiano Carranza.

El período durante el cual Venustiano Carranza ejerció el Poder Ejecutivo Federal sin más fundamento que la autoridad que le fue conferida por el Plan de Guadalupe ha sido llamado el gobierno pre-constitucional de Carranza, para señalar su carácter excepcional y recalcar que en virtud de encontrarse en estado de guerra, el país no se regía por la Constitución de 1857 ni estaba en condiciones para convocar al Congreso Constituyente encargado de realizar las reformas prometidas por el ejército constitucionalista.

Pocas gestiones al frente de las finanzas nacionales han sido tan accidentadas y complejas como las de Luis Cabrera y Rafael Nieto. Como colaboradores de Venustiano Carranza, les correspondió a ellos iniciar el gigantesco esfuerzo de reconstruir la hacienda pública federal, desquiciada por la guerra y por la virtual desaparición del aparato administrativo del Estado mexicano en 1914. Los Tratados de Teoloyucan no sólo significaron la disolución del ejército federal heredado del Porfiriato: también representaron una ruptura en la continuidad de la administración pública al desaparecer la cabeza visible del Estado sin prever alguna fórmula legal para cubrir la vacante. Por primera vez en la historia del México independiente se habían disuelto los poderes federales sin designar un encargado del Ejecutivo federal con facultades extraordinarias para mantener el gobierno del país aunque fuera de manera errante, como en tiempos de Juárez.

El primer jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo por el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza, no había querido hacerse cargo de la

³⁹ *Ibidem*

presidencia de la República provisionalmente. El argumento formal era que la normalización de la situación política requería la pacificación de la mayor parte del territorio nacional para poder convocar a elecciones, con el objeto de elegir presidente constitucional y renovar la representación nacional al Congreso de la Unión, cuyas cámaras habían sido disueltas por Victoriano Huerta. Evidentemente, la razón de fondo era que Carranza quería contender como candidato en la elección para presidente constitucional de la República, mientras que sus adversarios querían que asumiera formalmente la presidencia pero de manera interina y dejara libre el camino para la postulación de otros candidatos.

La fórmula acordada inicialmente por las diferentes facciones vencedoras para tratar de organizar el gobierno del país y discutir el programa de reformas políticas, económicas y sociales de la Revolución, la Soberana Convención de generales revolucionarios que se reunió inicialmente en Aguascalientes, además de que tenía una legitimidad basada en la fuerza de las armas y el número de hombres de cada jefe revolucionario, no logró conjurar la escisión que ya se veía venir entre los vencedores y que los llevó a un nuevo enfrentamiento para ver que grupo se quedaba con el poder. La guerra entre las facciones revolucionarias que se desarrolló con mayor intensidad entre 1914 y 1916, retrasó aún más la reorganización del Estado y terminó de desquiciar la hacienda pública, al hacer prácticamente imposible mantener un control sobre la recaudación y eliminar toda posibilidad de integrar un presupuesto de egresos y poder apegarse a él en medio de la emergencia continua.

En diciembre de 1914 se conjuntaban en Veracruz los apremios financieros y logísticos de la campaña contra los ejércitos de la Convención, con la necesidad de estructurar un discurso que los despojara de sus banderas sociales. La división del trabajo que ensayaron Cabrera y Nieto y que tan buenos resultados les dio fue dejar que el poblano se ocupara de estructurar el discurso carrancista y de diseñar la Ley Agraria expedida el 6 de enero de 1915 mientras el potosino se encargaba de las cuestiones financieras y logísticas y comenzaba a estudiar la forma de salir del terrible embrollo en el

que se encontraba la economía nacional por la emisión descontrolada de billetes sin garantía de ninguna especie, los famosos "bilimbiques".

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 declaraba nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos y que hubieran sido otorgadas contraviniendo la Ley del 25 de junio de 1857. Luis Cabrera había sido un atento lector de *Los grandes problemas nacionales* de Andrés Molina Enríquez, cuya influencia fue significativa no sólo en la Ley del 6 de enero, sino en la redacción del artículo 27 de la Constitución.

El fatídico año de 1915 fue sin lugar a dudas el clímax del desorden político y el caos administrativo, el punto de inflexión de la Revolución. A partir de ese momento todo cuanto pudo avanzarse en la reorganización de las finanzas del Estado, por modesto que fuera, representó alguna ganancia. A medida que las armas constitucionalistas comandadas por Obregón lograron frenar y posteriormente revertir el avance de los convencionistas, se comenzó a consolidar el control del gobierno provisional sobre el sureste y el centro del país. Mientras Obregón y Villa se aprestaban a enfrentarse en las grandes batallas del Bajío, el gobierno de Carranza se disponía a regresar a la ciudad de México, lo que supuso la necesidad de tomar medidas para hacer frente al acelerado crecimiento de los precios que no era sino reflejo del desquiciamiento del sistema de cambios del país. Desde entonces esa sería una de las obsesiones de Rafael Nieto.

La crisis del sistema financiero y de la circulación monetaria

Uno de los acontecimientos más importantes acaecidos durante la Administración de Victoriano Huerta, fue el derrumbe del sistema monetario y financiero heredado del Porfiriato. La banca mexicana, que todavía no cumplía su primer medio siglo de existencia, contado a partir de la fundación del Banco de Londres y México y cuyo desarrollo, en los hechos, se había dado en los últimos treinta años, tuvo que hacer frente

en 1913 al caos político y a la especulación financiera y al mismo tiempo, se convirtió en la principal acreedora del régimen de Huerta, que en recompensa al financiamiento recibido, maniobró para salvar de la bancarrota a los bancos. El caos que originó el financiamiento bancario al régimen huertista y los sucesivos decretos emitidos por éste para evitar la quiebra bancaria, dieron lugar a una serie de trastornos monetarios y de precios que se prolongarían más allá de la Presidencia de Huerta.

El estudio de las circunstancias en las que se dio la primera gran crisis financiera de la historia mexicana⁴⁰ y sus repercusiones sobre el proceso inflacionario de la Revolución, puede abordarse desde varias perspectivas. Lo mismo como epílogo de la economía del Porfiriato que como antecedente de la creación del Banco de México, la crisis financiera de los años 1913-1914 puso de manifiesto la fragilidad del sistema financiero porfirista y la necesidad de establecer un banco único de emisión que regulara la actividad de las instituciones de crédito. También resultan de gran interés los esfuerzos emprendidos por Carranza para detener el proceso inflacionario y solucionar el problema monetario agravado por la emisión de "bilimbiques", billetes emitidos por los jefes revolucionarios, pasaje de nuestra historia económica que sigue despertando polémica.

El desarrollo económico experimentado durante el Porfiriato, que dejó sentir su primer impulso en las industrias extractivas y de transformación y en la agricultura de exportación, aumentó aceleradamente la necesidad de medios de pago, a consecuencia del crecimiento de estas ramas productivas y del predominio cada vez mayor de la economía de cambio. Sin embargo, al asumir la Presidencia por primera vez en 1877, el General Porfirio Díaz encontró una situación monetaria caótica y un sistema bancario casi inexistente.

⁴⁰ En 1884, aún cuando tenían poco tiempo de operar y pese a que se enfrentaron a una intensa presión por parte del público, los bancos propiamente dichos salieron bien librados, habiendo sido el Monte de Piedad la única institución que tuvo que suspender sus pagos. Como se verá más adelante, también en 1907 los bancos de emisión estuvieron al borde de la crisis, particularmente los de la península de Yucatán, pero la intervención de la Secretaría de Hacienda los salvó y con ellos, a todo el sistema financiero porfiriano.

El Código de Comercio de 1889 establecía como requisito para la apertura de cualquier institución de crédito la autorización de la Secretaría de Hacienda y la aprobación de los contratos respectivos por el Congreso de la Unión. En los términos fijados por el nuevo Código y sin sujetarse a ninguna legislación especializada en la materia, se autorizaron once concesiones, de las cuales cinco fructificaron en bancos, todos ellos en el interior de la República. Así, los hacendados henequeneros de Yucatán pudieron echar a andar dos bancos: el Mercantil y el Yucateco; otros dos bancos, el de Zacatecas y el de Durango, fueron posibles gracias al auge minero que vivieron esas entidades y finalmente el banco restante, el de Nuevo León, fue posible gracias a la industrialización que ganaba terreno en Monterrey. Ante la heterogeneidad de los términos de las concesiones y de las condiciones en que operaban los bancos, el Secretario Dublán encargó desde finales de 1889 diversos estudios sobre la legislación bancaria de los principales países industrializados (Estados Unidos y Europa) y en proceso de desarrollo (Argentina), con el objeto de basarse en un estudio comparativo para proyectar la primera legislación especializada sobre banca y crédito del país; su muerte en 1891 retrasó el proyecto.

Fue José Yves Limantour, quien se hizo cargo de la Secretaría de Hacienda en 1893, el encargado de recuperar los estudios de Dublán y de proyectar la Ley de Instituciones de Crédito, para lo cual nombró una comisión en la que participaron los propios banqueros. En junio de 1896 el Congreso autorizó a Limantour a expedir la Ley General de Instituciones de Crédito, que estaría lista en marzo del año siguiente.⁴¹

La Ley fijó bases uniformes para el establecimiento de nuevos bancos y distinguió entre tres tipos de instituciones de crédito: bancos de emisión, bancos refaccionarios y bancos hipotecarios. Los tres eran intermediarios financieros que diferían, sin embargo, en los títulos que cada tipo de institución emitía y que correspondían, respectivamente, al corto, mediano y largo plazo. Los bancos de emisión prestaban a corto plazo, principalmente al comercio y emitían billetes. Los bancos refaccionarios otorgaban crédito

de mediano plazo, principalmente a la industria y emitían bonos de caja que colocaban entre sus clientes. Finalmente los hipotecarios, como su nombre lo indica, prestaban a largo plazo sobre la garantía de hipotecas sobre bienes inmuebles y captaban recursos mediante los bonos hipotecarios. Los bancos quedaron permanentemente sujetos a la supervisión de la Secretaría de Hacienda, la cual no haría efectiva esta atribución hasta 1904, cuando creó la “Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros” encargada del control de esos establecimientos y del cuerpo de interventores. Las facultades de estos interventores fueron ampliadas al año siguiente.

Al amparo de la nueva Ley los bancos crecieron y se multiplicaron, de tal suerte que casi todas las entidades federativas contaban en 1907 con por lo menos un banco, generalmente de emisión. Originalmente enfrentaron la desventaja de que sus billetes se aceptaban como promesas de pago con un descuento que era mayor entre más distante se encontrara su casa matriz. La creación en 1898 del Banco Central Mexicano, autorizado para pagar en efectivo y a su valor nominal los billetes emitidos por los bancos locales que le fueran presentados, aumentó considerablemente la circulación de los billetes emitidos por la banca local. Este fue tan sólo uno de los puntos débiles que presentaba el sistema financiero mexicano al sobrevenir la crisis mundial de 1907, que tuvo un fuerte impacto en la economía nacional y puso al descubierto que la alabada Ley de 1897 había dejado demasiadas lagunas en la regulación financiera.

El sector externo de la economía nuevamente se contrajo durante la crisis mundial de 1907, que deprimió la demanda de productos mexicanos en el exterior y abatió los precios de los productos mexicanos de exportación, combinándose con una crisis agrícola interna. Repentinamente los principales clientes de los bancos mexicanos se encontraron en medio de una crisis de liquidez, que les impedía hacer frente a sus obligaciones. Los banqueros reaccionaron con prudencia durante la emergencia al restringir el crédito y aumentar las tasas de interés. Sin embargo, las largas filas de clientes que acudían a retirar su dinero se repitieron como en 1884, sólo que en esta ocasión el gran número de bancos

⁴¹ “Ley General de Instituciones de Crédito”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de marzo de 1897.

de provincia daba como resultado un sistema financiero más expuesto. En esta ocasión el eslabón más débil de la banca mexicana resulto ser el de los bancos que tenían comprometidos más créditos de largo plazo en la agricultura, en especial los de la península de Yucatán, que pagaron las consecuencias de su apoyo irrestricto a los henequeneros, uno de los sectores más afectados por la crisis. El secretario de Hacienda⁴² promovió la intervención del Banco Nacional de México que auxiliado por el Central, pudo reorganizar el funcionamiento de los bancos de la península mediante una restructuración que incluyó su fusión.

Deseoso de aprovechar la experiencia que acababa de vivir el país, Limantour promovió una serie de reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito al año siguiente. De entrada, se concedía un año de plazo a las instituciones bancarias para procurar una mayor recuperación de sus carteras vencidas y deshacerse de activos inmovilizados. Consciente de los riesgos que representaban los numerosos bancos locales de emisión, Limantour intentó transformarlos a bancos refaccionarios, mediante una serie de incentivos que permitieran reducir la peligrosa proliferación de instituciones emisoras. El mínimo de capital social accionario se aumentó a un millón de pesos y se establecieron nuevos y más estrictos controles para vigilar los préstamos a sus propios consejeros y directores, al mismo tiempo que aumentaban los requisitos para la presentación de los balances de los bancos. La Secretaría de Hacienda tomó una serie de medidas para desincentivar a los bancos de emisión de seguir adelante con la riesgosa política crediticia que los caracterizaba, por medio de la cual inmovilizaban indefinidamente los capitales provenientes de la emisión de billetes. El financiamiento de la agricultura debía de ser una función de los bancos refaccionarios, para lo cual se especificó claramente la diferencia entre las actividades refaccionarias y las hipotecarias⁴³. Sin embargo la mayor parte de estas disposiciones no llegó a dar resultados, pues dos años después estallaría el conflicto armado en el país y después del intermedio que significó el interinato de De la Barra y la

⁴² Fernando Rosenzweig, "Moneda y Banca" en Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México. El Porfiriato, vida económica*, vol 2., México, Editorial Hermes, 1965, p. 251.

⁴³ Fernando Rosenzweig, *Op. cit.*, p.294.

efímera Presidencia de Madero, el sistema bancario enfrentaría su crisis más severa durante el período de Victoriano Huerta.

La Banca no se había recuperado del todo de la crisis de 1907, cuando a finales de 1910 lo que pareció ser en principio una rebelión insignificante se convirtió en un movimiento capaz de desquiciar las comunicaciones y los transportes del país durante los primeros cuatro meses de 1911, además de generar una psicosis en las ciudades importantes como no se había vivido otra desde el triunfo de la revolución de Tuxtepec. Sin embargo, los bancos pudieron librar la prueba de la revolución maderista y una vez restablecido el orden en casi todo el país después de los Tratados de Ciudad Juárez, siguieron operando en medio de una relativa normalidad. Si bien es cierto que muchos capitales huyeron del país, principalmente extranjeros, la situación era sostenible para la banca al asumir la Presidencia Francisco I. Madero el 6 de noviembre de 1911. Aún cuando parte de las reservas que dejó Limantour se habían gastado en los esfuerzos pacificadores del Presidente interino De la Barra, la hacienda pública aún no representaba un problema.

El Presidente Madero por su parte, procuró mantener buenas relaciones con los banqueros y durante su Administración envió al Congreso dos iniciativas de reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito⁴⁴. La primera fue para facilitar el acceso al crédito agrícola a los pequeños productores, ampliando los fondos de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y las garantías de los créditos a la agricultura.⁴⁵

El segundo decreto estableció diversas disposiciones para evitar y en su caso castigar la falsificación de billetes bancarios por establecimientos comerciales y

⁴⁴ El 8 de diciembre de 1904 el Congreso expidió el "Decreto que autorizaba al Ejecutivo Federal para modificar la Ley General de Instituciones de crédito y otras disposiciones en materia monetaria", publicado por el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente.

⁴⁵ "Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito", *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 29 de mayo de 1912.

particulares en general⁴⁶, en lo que parece ser el primer síntoma de los trastornos financieros que habrían de producirse al año siguiente, y que comenzaban a manifestarse ante el progresivo aumento de la violencia en el país y de la inestabilidad del gobierno de Madero. Tres meses después del segundo decreto se consumó la traición de Victoriano Huerta a Madero, terminando cruentamente su gobierno para dar paso al del usurpador, que desde el primer día se encontró con problemas financieros. Las arcas del país ya resentían la prolongación de la guerra civil en Chihuahua y en Morelos durante el gobierno maderista y pronto deberían hacer frente a los requerimientos económicos de la guerra con los constitucionalistas

La habilidad política de Toribio Esquivel Obregón, primer secretario de Hacienda de Huerta, hizo posible que durante la primavera de 1913 pudiera conseguirse un préstamo para pagar las obligaciones que estaban por vencer.⁴⁷ El secretario Esquivel Obregón, que tenía un juicio bastante negativo sobre la Ley General de Instituciones de Crédito y la proliferación de bancos de emisión privados, propuso a Pablo Macedo que le ayudara a preparar el proyecto para establecer un Banco único de emisión, dependiente de la Secretaría de Hacienda. Esquivel Obregón escribió en sus memorias políticas que prefería esta medida en lugar de acudir "al sistema de juntas de banqueros, porque, en lo general, ellos se inclinan demasiado a sostener el interés particular de sus instituciones, perdiendo de vista el general".⁴⁸ Las bases del plan de reforma propuesto por Esquivel eran las siguientes:

1ª El billete de banco, siendo un sustituto de la moneda en las transacciones diarias, no puede ser emitido a discreción de instituciones privadas, sin graves alteraciones del sistema monetario del país.

⁴⁶ "Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito", *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 19 de noviembre de 1912.

⁴⁷ El préstamo otorgado por el Banco de París y de los Países Bajos, fue contratado el 8 de junio de 1913, dos días antes que venciera el plazo para pagar el préstamo por 40 millones que realizó Speyer & Co. al gobierno de Madero. El nuevo empréstito que ascendía a 16 millones de libras esterlinas, permitió al gobierno de Huerta pagar el préstamo a Speyer y disponer de 58.5 millones de pesos. Fue el último préstamo internacional a México hasta 1942.

⁴⁸ Toribio Esquivel Obregón, *Mi labor en servicio de México*, México, Ediciones Botas, 1934, p. 107.

2ª En consecuencia, debe concentrarse en una institución única la facultad de emitir billetes y, en esa función, deberá estar bajo las órdenes de la Secretaría de Hacienda, que regulará tal emisión según las necesidades generales del país.

3ª A fin de que no sufrieran ni el público ni los bancos al recogerse los billetes en circulación, ni estos últimos al recogerseles su concesión, debería formarse un inventario y balance detallado y justo para saberse con exactitud su activo, y el importe del mismo se les reconocería en acciones de la nueva institución la cual se encargaría de pagar los billetes emitidos. Los antiguos bancos podían quedar como agencias o sucursales del banco central, aprovechándose así la experiencia bancaria adquirida en cada localidad.

4ª Reservada la emisión de billetes para una institución central, en los demás debía haber libertad para el establecimiento de bancos, aunque todos estarían sujetos a la inspección del gobierno, mediante la apropiada institución.⁴⁹

Sin embargo, aunque don Pablo Macedo aceptó colaborar con Esquivel en la redacción de una nueva Ley de Instituciones de Crédito, no pudo o no quiso cumplir la promesa hecha al secretario de Hacienda. Posteriormente, el propio Huerta bloqueó la presentación del proyecto al Congreso, para posteriormente usarlo como arma para chantajear a los bancos de emisión con el objeto de que le prestaran dinero para hacer frente a los gastos de la guerra.⁵⁰ Después de la renuncia de Esquivel Obregón, Huerta se dio a la tarea de allegarse recursos recurriendo a opciones que hasta ese momento sus antecesores habían evitado: echó mano de treinta millones de pesos del Fondo Regulador de la Circulación Monetaria⁵¹, de doce millones de la reserva del tesoro y de 121 millones que se habían recaudado hasta el 30 de junio de 1913. El gobierno de Huerta tomó medidas para aumentar la recaudación vía impuestos⁵², pero ante la inmediata necesidad de fondos, recurrió al crédito bancario.

Al mismo tiempo que la Administración de Huerta redoblaba sus esfuerzos para allegarse recursos, el pánico se apoderaba de los mercados. El rumor que circuló profusamente en julio de 1913 acerca de la posibilidad de que se estableciera un impuesto

⁴⁹ Toribio Esquivel Obregón, *Op. cit.*, p.108-109.

⁵⁰ *Ibidem*, p.116.

⁵¹ El Fondo Regulador de la Circulación Monetaria se creó en 1905 como parte de las reformas que trajo consigo el establecimiento del patrón oro y su objetivo era mantener un tipo de cambio estable. Cumplía la función de las reservas de los bancos centrales. Véase la "Ley que establece el régimen monetario de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 25 de marzo de 1905.

del 15% sobre los depósitos bancarios, hizo que la gente comenzara a atesorar primero las monedas de oro y después las de plata. Para evitar la fuga de los dos metales del país, el gobierno estableció un impuesto de 10% a la exportación de oro el 1° de mayo, que el 26 de agosto se extendió a la plata. El tipo de cambio, que durante el primer semestre del año se había mantenido estable, se desplomó y experimentó una devaluación de 32%. Para evitar la quiebra de los Bancos, Huerta expidió una serie de decretos a partir de noviembre de 1913 mediante los cuales estableció la circulación forzosa de los billetes de los Bancos Nacional y de Londres y México en toda la República y la de los bancos locales en sus respectivos estados, redujo el encaje legal y eximió a la banca de emisión de redimir sus billetes en metálico. La gran crisis financiera había comenzado. A partir de ese momento los precios se dispararon y la moneda metálica virtualmente desapareció de la circulación.

La situación se complicó cuando cada facción revolucionaria comenzó a imprimir su propio papel moneda. Carranza trató de hacer frente a la situación cuando se afianzó en el poder en 1916, emitiendo los billetes infalsificables y creando para respaldar la emisión el Fondo Regulador de la Moneda Fiduciaria.⁵³ El nuevo papel moneda fue bien recibido por la población mientras tuvo el respaldo del Fondo Regulador, que oficialmente contaba con cincuenta millones de pesos oro, pero cuando se extinguió su respaldo metálico y se presentó una vez más el problema de la inconvertibilidad, los infalsificables dejaron de cumplir las funciones principales de la moneda: como depósito de valor (para ahorro y atesoramiento), como unidad de cuenta (para fijar precios) y como medio de pago. Al final del proceso, volvieron a circular las monedas metálicas ante la necesidad de medios de pago para las transacciones económicas y los precios y el tipo de cambio se estabilizaron.⁵⁴

Los bancos de emisión heredados del Porfiriato habían procedido, primero bajo la presión de Victoriano Huerta y después amagados por las distintas facciones

⁵² Bertha Ulloa, *La encrucijada de 1915*, México, El Colegio de México, 1980, p. 115.

⁵³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación Monetaria*, vol. 1, México, 1959, pp. 430-431.

revolucionarias, a expedir billetes sin ningún respaldo en moneda metálica. Desde 1914 pero sobre todo a lo largo de 1915 los billetes de banco eran aceptados cada vez con mayores descuentos sobre su valor nominal, mientras la moneda metálica desaparecía porque la gente prefería atesorarla para poner a salvo sus ahorros dado que los bancos habían dejado de garantizar sus depósitos en oro y plata. Al llegar a la ciudad de México, Carranza anunció la emisión de papel moneda "infalsificable" que inicialmente se proyectó por un monto de 250 millones de pesos pero terminó siendo del doble. Los billetes "infalsificables" sólo serían canjeados por billetes de las anteriores emisiones del Ejército Constitucionalista o por las obligaciones provisionales emitidas por el gobierno de Francisco S. Carvajal unos días antes de la firma de los Tratados de Teoloyucan.⁵⁵

La Secretaría de Hacienda se encontraba facultada para vigilar que las instituciones bancarias se sujetaran a las disposiciones legales en la materia desde que el primer jefe había expedido el decreto del 12 de septiembre de 1914, que reformó la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897. El 25 de octubre de 1915 la Secretaría dispuso la creación de la Comisión Reguladora e Inspector de Crédito para ejercer un control más estricto de los bancos y en particular, evitar la especulación con papel moneda y obligarlos a normalizar su funcionamiento. La Comisión dictaminó que únicamente 9 de los 24 bancos de emisión existentes cumplieran con las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito relativas al estado de sus reservas metálicas y a la relación entre los billetes en circulación y el monto de los depósitos a la vista. A fines de 1915, la Comisión anunció que esos bancos no podrían seguir funcionando.⁵⁶

El 15 de septiembre de 1916 el primer jefe expidió un nuevo decreto en el que se daba a los bancos un plazo de sesenta días para que aumentaran sus reservas hasta cubrir

⁵⁴ Enrique Cárdenas y Carlos Manns, "Inflación y estabilización monetaria en México durante la revolución", en Enrique Cárdenas (compilador), *Historia económica de México*, vol. 3, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, (Lecturas de El Trimestre Económico Núm. 63), p. 457.

⁵⁵ Tita Valencia, "Biografía y Estudio introductorio" en *Rafael Nieto. La patria y más allá* (Antología), México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 81.

⁵⁶ Hilda Sánchez Martínez, "La política bancaria de los primeros gobiernos constitucionalistas, antecedente inmediato para la fundación del Banco de México (1917-1925)", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (editores), *Banca y poder en México*, México, Editorial Grijalbo, 1986, pp. 378-379.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la totalidad de sus billetes en circulación. También nombró un consejo de incautación para cada banco, para que vigilara la conservación de las reservas metálicas y para liquidar la institución en caso de que no se cumpliera con lo dispuesto en el decreto. Como ninguno de los bancos cumplió con el requisito de aumentar sus reservas hasta el monto que exigía el gobierno de Carranza, el 14 de diciembre se decretó la incautación de todo el sistema bancario, pasando a manos del gobierno el funcionamiento de los mismos.⁵⁷

El artículo 5º de decreto de incautación establecía que si el banco se encontraba en imposibilidad de cubrir su pasivo con los valores de su activo, la Secretaría de Hacienda ordenaría su liquidación judicial. Los mecanismos contemplados en el decreto hicieron prácticamente imposible cumplir con esta disposición, por lo que el gobierno consideró conveniente decretar su liquidación administrativa mediante otro decreto expedido el 6 de abril de 1917 que sustituyó al anterior. El Ejecutivo se comprometió a fijar reglas para que la liquidación se realizara evitando trastornos de orden general, perjuicios particulares y dilación de tiempo. El 7 de julio, ya durante el gobierno constitucional de Carranza, el presidente investió con el carácter de órgano liquidador encargado de ejecutar el decreto del 6 de abril a la Comisión Monetaria, pero ante la falta de resultados la Secretaría de Hacienda asumió directamente la tramitación y manejo de todos los asuntos relacionados con las instituciones de crédito, de acuerdo con el decreto del 25 de octubre.⁵⁸

Rafael Nieto siguió trabajando en la cuestión de los bancos de emisión porfirianos, que seguían siendo fuente inagotable de problemas. Para entonces ya se había incorporado al equipo de la Secretaría de Hacienda Antonio Manero. En diciembre de 1916 Rafael Nieto sintetizó en su artículo "Proyecto para la creación del Banco de México" los lineamientos generales de la reorganización del sistema financiero mexicano. Nieto recogió la preocupación de Carranza sobre la creación del banco único de emisión, pero profundizó en el problema acerca de cuál de las distintas opciones existentes para su

⁵⁷ Hilda Sánchez Martínez, *Op. cit.*, p. 380.

⁵⁸ Antonio Manero, "Iniciación de la reforma bancaria, 1913", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coordinadores) *La banca en México, 1820-1920*, México, Instituto Mora, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, 1998, pp. 227-228.

creación era la más viable dadas las condiciones del país. La conclusión a la que llegó fue que el mejor esquema era el de un banco bajo control del gobierno de la República pero con participación mixta en su capital accionario, tanto de particulares como del propio Estado. Acerca de los antiguos bancos de emisión, consideraba viable que los que estuvieran en buen estado se fusionaran en el banco único de emisión, mientras que los otros podrían continuar existiendo pero ya sin la facultad de emitir billetes. Mientras tanto, el Congreso Constituyente había comenzado sus sesiones y las opiniones de Nieto serían consideradas en la redacción del artículo 28 constitucional. Un año después, el propio Nieto se basó en este mismo artículo para redactar la exposición de motivos del proyecto de ley para la creación del banco único que Carranza envió al Congreso.⁵⁹

La reconstrucción de la hacienda pública

Al triunfo del constitucionalismo sobre los gobiernos de la Convención y en particular sobre Villa, Carranza puso especial interés en apoyar los esfuerzos de su secretario de Hacienda, por reorganizar las finanzas nacionales, comenzando por retirar las oficinas de recaudación de las manos de los jefes militares que aún las tenían. A medida que se iba normalizando la recaudación, afloraban también los problemas del sistema fiscal heredado del Porfiriato, al que Cabrera se refería en estos términos:

Al comenzar el nuevo régimen, Carranza se encontró con el sistema fiscal del general Díaz, que podía definirse así: el único contribuyente era el consumidor, tanto respecto de artículos de producción nacional, como respecto de los importados; el timbre y los derechos de importación eran casi las dos únicas fuentes de ingresos.

Las contribuciones directas eran aplicadas con gran injusticia para unos y gran favoritismo para otros. Las exenciones de contribuciones eran un sistema proteccionista admitido y aceptado como bueno. Un gran número de impuestos eran meras trabas al comercio y a la industria, sin producir casi nada.⁶⁰

⁵⁹ Rafael Nieto, "Proyecto para la creación del Banco de México" en *Rafael Nieto. La patria y más allá* (Antología), México, Fondo de Cultura Económica, 1998., pp. 323-327.

Sin embargo, como el propio Cabrera reconocía, pocas cosas hay más complejas para un país que llevar a buen término una reforma fiscal, ya que “reformular un sistema fiscal es una tarea tan delicada como rehacer un edificio desde sus cimientos sin dejar de vivir y trabajar en él. No se puede abandonar una fuente de ingresos sin haber establecido antes y aclimatado otro impuesto”.⁶¹ La reconstrucción de la hacienda pública y la reorganización del sistema financiera mexicano solo serían viables si se lograba terminar con la emisión de papel moneda, pero para ello se necesitaba alcanzar primero la nivelación de presupuestos. Para ello Nieto proponía tres puntos:

1. Renegociar la deuda externa para recalendarizar el pago de intereses.
2. Reducir los gastos, particularmente en el ramo de guerra.
3. Revisar la estructura impositiva, con el objeto de:
 - a) Fijar impuestos equitativos a la propiedad rústica y urbana.
 - b) Introducir el impuesto sobre la renta.
 - c) Revisar el impuesto sobre herencias, haciéndolo progresivo y dándole carácter federal.
 - d) Reestructurar las tasas de los derechos de importación con el objeto de gravar más a los bienes de lujo y reducir las cuotas de los bienes de consumo general.
 - e) Aumentar los derechos de exportación sobre metales preciosos.
 - f) Modificar el impuesto al petróleo para sustituir el impuesto de cuantía fija por un gravamen *ad valorem*.
 - g) Aumentar los impuestos sobre el tabaco y las bebidas alcohólicas.
 - h) Crear nuevos impuestos sobre acciones, bonos y títulos de sociedades anónimas.

Este es probablemente el documento más importante sobre la reorganización económica del país producido en este periodo, ya que involucra no solamente al sistema financiero, sino a las finanzas públicas y a la participación económica del Estado en su conjunto. El gran mérito de Nieto era que combinaba una asombrosa información sobre

⁶⁰ Luis Cabrera, *Op. cit.*, vol. 2, p. 634.

⁶¹ *Ibidem*.

las tendencias mundiales de la economía con una clara intuición acerca de las necesidades futuras del país. Al mismo tiempo que se mantenía al tanto de los avances internacionales en materia de economía y administración financiera, su interés por el socialismo lo llevaba a plantearse con frecuencia la posibilidad de atemperar las desigualdades sociales mediante una mayor participación del Estado en la economía. En ese sentido, se le puede considerar como un precursor intuitivo de lo que unos años después sería avalado teóricamente por Keynes: el Estado interventor con una creciente participación en la producción directa de bienes y servicios y en la satisfacción de demandas sociales.

Sin embargo, el principal obstáculo para la reorganización hacendaria seguía siendo la guerra y su principal opositor, el Ejército Constitucionalista. El principal reto que tuvieron que enfrentar los encargados de las finanzas nacionales fue la centralización de las finanzas, ya que esto implicaba restarles atribuciones hacendarias y financieras a los generales. Hasta ese momento, los jefes militares habían actuado como amos y señores absolutos de los territorios controlados por sus tropas. En ese carácter, se había hecho frecuente que dispusieran la intervención o incautación de bienes propiedad de simpatizantes del enemigo; que establecieran contribuciones especiales y préstamos forzosos; que recaudaran impuestos y administraran aduanas y por último, pero no menos grave, que ordenaran la emisión de billetes que eran de curso obligatorio mientras conservaban el control militar de la región, pero que no valían nada una vez que lo perdían. Para remediar esta situación que era fuente de zozobra para la población y de descontrol administrativo, financiero e incluso político y militar para el gobierno provisional, la Secretaría de Hacienda giró diversas circulares y logró que el primer jefe emitiera varios decretos con el objeto de limitar las atribuciones financieras de los caudillos militares.⁶²

Consciente de que era prácticamente imposible regularizar las finanzas de los ejércitos revolucionarios durante la campaña contra Huerta, Luis Cabrera había

⁶² Alicia Hernández Chávez, "Militares y negocios en la Revolución Mexicana", en *Historia Mexicana*, vol. XXXIV, núm. 134, octubre-diciembre de 1984, pp. 188 y 200-201.

aconsejado a Carranza desde antes de que se hiciera cargo de la Secretaría de Hacienda que emitiera un decreto de “aministía” para los generales revolucionarios, según el cual se cargarían al erario en el rubro de pérdidas todas las cantidades en efectivo o en valores tomadas por las fuerzas constitucionalistas de las oficinas públicas federales desde el 19 de febrero de 1913 hasta el 20 de agosto de 1914. Dicho de otra forma, el dinero público del que hubieran dispuesto los generales y demás jefes constitucionalistas durante la lucha contra Huerta se daba por perdido. Pero a partir de la disolución del antiguo Ejército Federal y del cese de las operaciones militares contra sus últimos efectivos, los jefes militares que hubieran manejado fondos quedaron obligados a rendir cuentas a la Tesorería. La Secretaría de Hacienda también expidió numerosas circulares a los jefes militares para que integraran un registro donde constaran todos los vales y promesas de pago que hubieran contraído a nombre del Ejército Constitucionalista.⁶³

Los intentos de Luis Cabrera por meter orden en las finanzas de los generales constitucionalistas lo llevaron a un enfrentamiento directo con la Secretaría de Guerra. Sus titulares Ignacio L. Pesqueira (hasta marzo de 1916) y Álvaro Obregón (hasta el final del gobierno pre-constitucional) se opusieron a que se redujera el gasto militar, pues aunque los convencionistas habían sido derrotados militarmente, el territorio nacional distaba mucho de estar completamente pacificado. Ante la política de centralización de las potestades tributarias y financieras instrumentada por la Secretaría de Hacienda, los generales respondieron acusando a Luis Cabrera de enriquecimiento ilícito “con los dineros del pueblo” y de haber puesto en peligro el resultado de las acciones contra el enemigo por su burocratismo en la autorización de recursos extraordinarios.⁶⁴

El primer jefe procedió hábilmente para tratar de apaciguar a sus generales y a cambio de quitarles el control de los recursos públicos, les dio numerosas oportunidades para enriquecerse mediante concesiones especiales, compensaciones monetarias por los

⁶³ Luz María Unthoff, *La situación financiera durante la Revolución Mexicana. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, tesis de doctorado en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 146.

⁶⁴ *Ibidem*.

servicios prestados y préstamos de la Tesorería. Entre los generales que fueron recompensados por sus triunfos militares se encontraban Álvaro Obregón, Pablo González, Enrique Estrada, Francisco Murguía y Manuel M. Diéguez. Por si fuera poco, los gobernadores y comandantes militares de los estados siguieron controlando los fletes de ferrocarril y la circulación de mercancías. Además, algunos comenzaron a hacer fortuna como comisionistas del ejército y especulando con el abasto de sus propias tropas.⁶⁵ Las empacadoras de carne y la exportación de ganado fue un negocio especialmente rentable en Chihuahua, que sirvió primero para financiar la adquisición de armas para las tropas de Villa y a partir de 1916, como negocio personal del jefe de operaciones carrancista, Francisco Murguía, que también se encargó de reiniciar la exportación del guayule.⁶⁶

Sin embargo, cuando el general Álvaro Obregón se hizo cargo de la Secretaría de Guerra, los enfrentamientos entre esa dependencia y Hacienda aumentaron por una razón muy simple: el secretario de Guerra sabía muy bien que el manejo de los recursos confería poder político, y no estaba dispuesto a depender de Cabrera en ese punto. Ante la disposición oficial de que las órdenes de pago solo podían ser autorizadas por el primer jefe y el secretario de Hacienda, Obregón consiguió que Carranza lo autorizara para que el secretario de Guerra también pudiera girar esas órdenes en casos especiales.⁶⁷

Cuando la fase más violenta de la lucha entre facciones llegaba a su fin, un nuevo frente de batalla se abrió entre Obregón y Cabrera: el problema de los bienes intervenidos. Desde el comienzo de la lucha contra Huerta los jefes militares constitucionalistas habían procedido, en cuanto ocupaban una región, a intervenir o incautar las propiedades de los “enemigos reconocidos de la causa”. Carranza había tratado de poner punto final a los excesos al decretar en mayor de 1914 que la ocupación de propiedades sólo podía llevarse a cabo con su autorización. A fines de 1915 comenzaron a dictarse las primeras reglas para el manejo de estos bienes y se definieron los requisitos para proceder a nuevas

⁶⁵ Alicia Hernández Chávez, *Op cit.*, p. 200-202.

⁶⁶ Alicia Hernández Chávez, *Op. cit.*, p. 203-207.

incautaciones o para revertir las que se hubieran realizado sin bases suficientes en el pasado.⁶⁸ Al establecerse el gobierno provisional en la ciudad de México, Carranza dispuso que todos los bienes intervenidos fueran administrados por la Secretaría de Hacienda, que creó para tal efecto la Dirección General de Bienes Intervenidos.⁶⁹

Los jefes militares siguieron incautando bienes a su antojo y el primer jefe tuvo que prohibir a las juntas interventoras de los estados que se abstuvieran de incautar nuevas propiedades. Pero el problema estalló cuando la Dirección General de Bienes Intervenidos anunció que iba a comenzar a estudiar el procedimiento de devolución de los bienes. Carranza había establecido los lineamientos generales de la devolución, según los cuales la mayor parte de los bienes incautados serían devueltos, salvo aquellos cuyos dueños hubieran sido procesados o pudieran ser responsables civilmente de haber sido cómplices manifiestos del gobierno de Huerta. El trámite de entrega implicaba el compromiso por escrito de no tomar las armas en contra del gobierno constitucionalista y se acogieron a esta opción connotados porfiristas como José Yves Limantour y Teodoro Dehesa, así como importantes empresas. A lo largo del proceso de desincautación se presentaron numerosas irregularidades, como extorsiones a cargo de los funcionarios encargados de tramitar el proceso y saqueos antes de devolver las propiedades.⁷⁰

Para sacar adelante este proceso que iba a ser especialmente complicado, Luis Cabrera designó como director general de bienes intervenidos al general e ingeniero Pascual Ortiz Rubio, quien se enfrentó a los jefes militares que opusieron resistencia a devolver los bienes incautados. El caso más sonado fue el de los automóviles, ya que eran muy codiciados no sólo por los jefes militares desplegados a lo largo del país, sino por los propios funcionarios del gobierno de Carranza. Ortiz Rubio señaló que “altas personalidades han estorbado en gran parte el cumplimiento de las órdenes emanadas a esta dirección a mi cargo” y en agosto de 1916 presentó su renuncia a pesar de los ruegos

⁶⁷ Luz María Uthhoff, *Op. cit.*, pp. 144-150.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 150.

⁶⁹ Alicia Hernández, *Op. cit.*, pp. 200-201.

⁷⁰ Luz María Uthhoff, *Op. cit.*, p. 152.

de Cabrera. En octubre Carranza designó como nuevo director general de Bienes intervenidos a Eduardo Herrera, pero su oficina pasó a depender de la Secretaría de Gobernación. A fines de 1916 el primer jefe tuvo que girar una circular en la que se establecía que a excepción de los secretarios de Estado, subsecretarios y oficiales mayores, todos los demás funcionarios que tuvieran en su poder algún automóvil propiedad de la nación debían entregarlo.⁷¹

Otro problema complicado que tuvieron que enfrentar Cabrera y Nieto fue el de las compañías extranjeras petroleras y mineras, a las que Carranza había gravado con impuestos sobre la producción desde el decreto del 20 de julio de 1914. A partir de entonces las compañías habían cuestionado la validez de la medida y se habían emprendido arduas negociaciones para lograr el cumplimiento del decreto. El problema subió de tono cuando los gravámenes se incrementaron durante el segundo semestre de 1915 y las compañías extranjeras presionaron a sus gobiernos para que condicionaran el reconocimiento de Carranza al cumplimiento de las condiciones originales de las concesiones que el gobierno de Díaz les había otorgado. Por otro lado la Primera Guerra Mundial provocó un auge de las exportaciones mexicanas de minerales y petróleo que el gobierno de Carranza consideraba justo aprovechar para nivelar las finanzas públicas mediante nuevos impuestos. Para estudiar estos problemas Carranza creó la Comisión Técnica del Petróleo y nombró inspectores en esta industria. En abril de 1916 la Comisión presentó un dictamen en el que sostenía la necesidad de expropiar el petróleo debido a que la mayor parte de los campos estaban en poder de grandes monopolios extranjeros. Las complicaciones diplomáticas y las represalias que hubiera traído una medida de esta naturaleza en un momento especialmente delicado de las relaciones con Estados Unidos, llevaron a Carranza a archivar esta propuesta.⁷²

En vísperas del Congreso Constituyente Luis Cabrera se vio obligado a ausentarse del país: Carranza le había encomendado que viajara a los Estados Unidos como parte de

⁷¹ *Ibidem*, p. 154.

⁷² *Ibidem*, p. 203.

la Comisión Mixta Mexicano-Americana encargada de discutir el retiro de la expedición punitiva comandada por el general Pershing, que se había internado en territorio mexicano para perseguir a Francisco Villa después de su incursión sobre Columbus. Cabrera encabezó la sección mexicana de la comisión, que estuvo integrada además de él por los ingenieros Ignacio Bonillas y Alberto J. Pani, mientras que la sección americana estuvo presidida por el secretario del interior Franklin K. Lane. Los trabajos de la Comisión se desarrollaron del 4 de septiembre de 1916, fecha en la que el secretario de Estado Robert Lansing ofreció un banquete en Nueva York, hasta el 15 de enero de 1917, cuando terminaron después de 52 sesiones, la mayoría de las cuales se desarrolló en forma por demás accidentada debido al escaso entendimiento que alcanzaron Cabrera y Lane, que no congeniaron desde el principio.⁷³

El origen de las discrepancias entre ambas delegaciones era la posición norteamericana de condicionar el retiro de la expedición del Pershing a que el gobierno mexicano se comprometiera oficialmente a proteger las vidas y los bienes de los extranjeros, lo que implicaba que se les permitiera la reanudación inmediata de las labores en las minas y otras industrias que estuvieran intervenidas. Aunque en algún momento Pani y Bonillas se mostraron favorables a aceptar la propuesta norteamericana, Cabrera se apegó estrictamente a las instrucciones de Carranza de negociar la retirada de las tropas sin involucrar asuntos que no tenían nada que ver con el motivo original de la expedición punitiva.⁷⁴

4. Las reformas económicas y sociales en los debates del Constituyente de 1917.

Consolidado el control del Ejército Constitucionalista sobre la mayor parte del territorio nacional, con Villa prófugo en Chihuahua y Zapata aislado en Morelos, el primer jefe procedió a convocar mediante un decreto publicado el 14 de septiembre de 1916 a la

⁷³ Alberto J. Pani, *Apuntes autobiográficos*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1951, (Biblioteca Mexicana 6), vol. 1, p. 211.

elección de diputados para integrar un Congreso Constituyente, que sesionaría en la ciudad de Querétaro a partir del 1º de diciembre y tendría por objeto discutir las reformas pertinentes a la Constitución de 1857. Tres importantes rubros de reformas estarían a discusión en el Congreso: las políticas, relativas a la adopción del sufragio directo y la nueva distribución de competencias entre los niveles de gobierno y los poderes federales; las sociales, relativas a la educación laica, la situación de la mujer, el estatuto jurídico de la iglesia, entre otras; y las que tenían importantes implicaciones sociales pero representaban ante todo importantes reformas económicas pues afectaban el régimen de propiedad y las relaciones entre los factores de la producción.

El proyecto de reformas a la Constitución de 1857 presentado por Venustiano Carranza tenía como objetivo principal el fortalecimiento del Poder Ejecutivo como fórmula para evitar la concentración de poder en el presidente al margen de la ley. El primer jefe compartía implícitamente la tesis de Emilio Rabasa sobre la necesidad de un Ejecutivo fuerte para poder gobernar el país, pero sujeto al escrutinio de los demás poderes y de la sociedad, con facultades amplias pero claramente especificadas en la Constitución. El argumento principal era que al balancear las atribuciones de los poderes federales se lograría un equilibrio adecuado para desterrar tentaciones autoritarias al margen de la ley. El criterio de Carranza prevaleció en la redacción final del título tercero de la Constitución, relativo a la división de poderes y a sus atribuciones, pero en cambio tuvo que enfrentar severos reveses en los otros aspectos polémicos que tenía que abordar el Constituyente: el régimen de propiedad, los derechos laborales y la cuestión religiosa.

El artículo 27 fue uno de los más debatidos y probablemente el que sufrió mayores modificaciones a partir del proyecto original presentado por Carranza. La versión inicial había sido redactada por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, pero presentaba varias lagunas, pues solo hablaba de que las sociedades civiles o comerciales podrían poseer fincas rústicas o urbanas, con apego a los límites máximos de extensión que el Ejecutivo podría fijar para cada tipo de actividad. El 1º de diciembre de 1916, al presentar

⁷⁴ Luz María Uthhoff, *Op. cit.*, p. 206.

el proyecto ante el Constituyente, Carranza pidió al pleno que considerara la conveniencia de obligar a todo extranjero que adquiriera bienes raíces en el país, a renunciar expresamente a su nacionalidad para todos los efectos legales relacionados con esos bienes. El propio primer jefe reconoció que esta renuncia no sería fácil de obtener, sobre todo de las sociedades, que constitúan una seria amenaza para la monopolización de la tierra en la República.⁷⁵ El constituyente apoyó esta propuesta e incluso fue más allá en la redacción final del artículo.

Las críticas tanto a la redacción original del artículo 27 como a los señalamientos de Carranza no se hicieron esperar, ya que la mayoría de los diputados consideraban que era necesario definir en ese mismo artículo el régimen de propiedad del suelo y el subsuelo. La comisión encargada de presentar dictámenes sobre cada uno de los artículos del proyecto de reformas presentado por el primer jefe era la Primera de Constitución, integrada por Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Luis Monzón, Alberto Román y Enrique Recio, pero pronto quedó rebasada por la gran cantidad de trabajo, situación que aprovechó Pastor Rouaix para proponer la integración de una comisión voluntaria para que presentara una propuesta para llenar un vacío tan importante como lamentable. Fue así como se integró una nueva comisión presidida por el propio Rouaix, ministro de Fomento y diputado por Tehuacán y por otros 17 diputados, entre los cuales destacaron Julián Adame, Rafael Martínez de Escobar, Samuel de los Santos, Federico Ibarra y Jesús de la Torre, entre otros. Pero lo más notable de esta comisión fue que contó con la asesoría del abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, Andrés Molina Enríquez.⁷⁶

A partir del 10 de enero de 1917 la comisión sesionó diariamente durante dos semanas. Además de los integrantes originales, tomaron parte en algunas discusiones varios diputados más, entre otros los generales Cándido Aguilar y Heriberto Jara y el ingeniero Víctor Góngora. El 24 de enero Rouaix remitió al presidente de la Primera Comisión de Constitución, general Francisco J. Múgica, el nuevo proyecto de artículo 27

⁷⁵ Berta Ulloa, *La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983, pp. 145-146.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 406.

constitucional, sustancialmente más largo que el original, precedido de una exposición de motivos que los diputados habían encargado a Andrés Molina Enríquez. El proyecto fue presentado el 25 de enero al pleno y su aprobación tuvo lugar después de prolongados debates y de varias modificaciones durante la madrugada del 30 del mismo mes. El artículo 27 comenzaba con una contundente afirmación:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.⁷⁷

El primer jefe consideró que la redacción final del artículo 27 constitucional era tan excesiva como innecesaria, pues en su opinión bastaba con declarar que el Estado podría expropiar una propiedad particular por causa de utilidad pública previa indemnización, tal como estaba previsto en la Constitución de 1857. Sin embargo, el artículo 27 que fue aprobado por el Constituyente incluía además del precepto legal el sentido mismo de la reforma agraria que se pretendía realizar, pues una cosa era conferir la facultad de realizarla y otra muy distinta estipular la obligación de hacerla. Carranza hubiera preferido dejar abierta la posibilidad para que el Estado llevara a cabo la reforma en el momento que considerara oportuno y con los matices convenientes.⁷⁸

Uno de los objetivos más importantes del gobierno de Carranza en materia económica era la inclusión dentro del nuevo texto constitucional del control único de la emisión por parte del Estado. Contaba a su favor con el descrédito en que habían caído los bancos heredados del Porfiriato y con los evidentes estragos que había causado a todos los

⁷⁷ Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Gobierno del Estado de Puebla, 1946.

⁷⁸ Arnaldo Córdova, *Op. cit.*, p. 222.



hogares del país la crisis inflacionaria que se había desatado durante los tres años anteriores. El general Múgica apoyó con estas palabras el dictamen a favor de banco:

Veo en el establecimiento del banco controlado por el gobierno, la muerte de los demás bancos, que son enemigos jurados de pueblo mexicano, los cuales al favorecer al propietario realizan operaciones desastrosas que producen la ruina de los ciudadanos... Establezcamos de una vez el Banco del Estado que beneficiará a la nación y evitara que en el gobierno se tramen combinaciones en beneficio de los banqueros.⁷⁹

La polémica se desató en torno a la conveniencia o no de establecer un monopolio sobre la emisión. Los diputados de Yucatán defendieron el principio de que los monopolios sólo podían permitirse en los casos en los que fueran regulados por el Estado, aportando así el argumento jurídico fundamental para la redacción definitiva del artículo 28 de la Constitución.⁸⁰

En ninguna otra materia fue tan omisa la Constitución de 1857 como en la reglamentación de las relaciones laborales, por lo que había gran expectativa sobre la forma en la que el Constituyente abordaría la materia. El artículo 123 fue junto con el 27 de los más polémicos y a la postre más trascendentales. En este caso también fueron ampliamente rebasadas las propuestas originales de Carranza. En la exposición de motivos del proyecto que redactó la comisión que se integró para proponer una redacción más amplia y completa de este artículo, el ingeniero Pastor Rouaix defendió el derecho del Estado a intervenir en la regulación de las relaciones entre el trabajo y el capital y estableció la igualdad de derechos entre ambos factores de la producción.⁸¹ La institucionalización de las relaciones laborales bajo el arbitrio del Estado, consolidaba la posición de éste como regulador del conflicto social y de los intereses económicos.

⁷⁹ Emilio O. Rabasa, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 122.

⁸⁰ Djed Bórquez (seudónimo de Juan de Dios Bojórquez). *Crónica del Constituyente*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1992, pp. 240-244.

⁸¹ Pastor Rouaix, *Op. cit.*, pp. 92-92.

En el invierno de 1916-1917 el secretario de Guerra del gobierno pre-constitucional demostró que las campañas políticas también eran su fuerte. Álvaro Obregón maniobró hábilmente de cara al Constituyente. Aunque no participó formalmente en él, hizo sentir su influencia política apoyando las posiciones más radicales y haciendo declaraciones que acapararon la atención de la prensa. El general invicto se dio el lujo de robar cámara en Querétaro al todavía primer jefe en el evento más importante de su vida. Más aún, el caudillo sonorensé hizo una demostración de fuerza política al apoyar posiciones contrarias a las de Carranza, a quien mostró a la opinión pública como conservador y adversario de las reformas sociales más importantes que se discutieron durante el Congreso. La cuenta regresiva había comenzado para el primer jefe, aún cuando fue electo presidente para el período que comenzaba el 1° de mayo de 1917 y debía concluir el 30 de noviembre de 1920.

5. Reformas sociales y reconstrucción: ¿Contradicción o síntesis?

Hasta ahora hemos visto la construcción de dos discursos que en principio parecen aludir a problemas diferentes. Por un lado tenemos las demandas sociales de los grupos que pelearon en la Revolución y que exigían garantías de que su participación en la lucha armada sería recompensada con reformas en la estructura de la tenencia de la tierra y con el reconocimiento de los derechos laborales. Por otro lado, tenemos la convocatoria a una reconstrucción económica formulada por la facción que, viéndose vencedora, comenzaba a tender puentes a todos los grupos económicos de los que esperaba alguna participación en la tarea de reactivar la actividad económica. Sin embargo, el término mismo de reconstrucción alude al regreso a una situación previa, pues en sentido estricto significaba volver a construir la economía nacional o, dicho de otra manera, recuperar la capacidad productiva previa al estallido de la Revolución.

El problema dista mucho de ser semántico, ya que alude a concepciones distintas sobre la forma en la que habría de darse el tránsito de la lucha armada al nuevo orden

económico, político y social que se pretendía fuera estable y capaz de cumplir con las demandas sociales de los revolucionarios. Mientras que los grupos más radicales tenían en mente una transformación de las relaciones económicas y sociales, los grupos más moderados y en particular Venustiano Carranza estaban preocupados por la normalización de las actividades económicas y la estabilización de las principales variables económicas que se habían desquiciado con la Revolución. La nivelación de las finanzas públicas, consistente en la eliminación gradual del excesivo déficit fiscal; la creación de un banco único de emisión que le diera al Estado el control de la política monetaria y el abatimiento de la inflación, eran las prioridades del gobierno de Venustiano Carranza en materia económica desde que se estableció en Veracruz a fines de 1914 y se planteó el objetivo de ganar la guerra con las armas y con un programa de reformas que sirviera como contrapeso a las ofertas de sus adversarios.

En relación con la restitución de tierras y la división de latifundios que prometían sus adversarios, el primer jefe no estaba dispuesto a impulsar una reforma agraria radical sino a abrir un largo proceso jurídico y administrativo para estudiar caso por caso. No sólo se trataba de un prurito legal, sino sobre todo de la convicción carrancista de que los latifundios, con todos sus defectos, eran unidades productivas superiores a la propiedad comunal tan arraigada en el centro y el sur del país. Existía la preocupación, compartida por la mayor parte de los constitucionalistas procedentes del norte del país, de que las propuestas agrarias más radicales de los revolucionarios del centro y del sur podían arruinar el campo si se llevaban a cabo. En ese sentido, la mayoría asumía el compromiso de restituir tierras, pero no estaba de acuerdo con dividir haciendas para dotar a los pueblos, pues confiaba más en la pequeña propiedad que en el ejido como unidad productiva. Una vez más, la reconstrucción se anteponía a la revolución, con el argumento de que un reparto masivo y precipitado no sólo generaría injusticias, sino un desplome de la producción agrícola en un momento particularmente delicado para la economía nacional.

Pero el principal problema que planteaba el resultado final del Constituyente de 1916-1917 era el recibimiento del artículo 27 de la nueva Constitución por parte de los inversionistas extranjeros y de sus gobiernos. La audacia de Molina Enríquez y de los constituyentes había dotado al Estado de un instrumento jurídico formidable no sólo para el reparto agrario, sino para imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público, pero la reacción internacional en un mundo en el que los principios liberales en materia de propiedad seguían siendo ley fundamental en todos los países sería furibunda. Sin embargo, y a pesar de que originalmente Carranza no estaba dispuesto en llegar tan lejos en la afirmación de la propiedad originaria de la nación sobre el suelo y el subsuelo, una vez aprobada la Constitución y elevado al cargo de presidente constitucional tampoco estuvo dispuesto a ceder en este punto y se dispuso a reafirmar los derechos del Estado para imponer impuestos a los concesionarios de minas y yacimientos petrolíferos. A partir de este momento la defensa del artículo 27 constitucional y la azarosa evolución de la reconstrucción nacional corrieron paralelas, por momentos entrelazadas y las más de las veces en abierta contradicción, debido a la posición de los banqueros e inversionistas extranjeros ante el referido artículo. Pero los sucesivos gobiernos revolucionarios entendieron que la consolidación del nuevo Estado dependía en gran medida de no ceder en una cuestión tan trascendental.

II. La reorganización del Estado: el gobierno de Venustiano Carranza.

El 1° de mayo de 1917 Venustiano Carranza tomó posesión como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Llegaban a su fin cuatro años de gobierno sustentados primero en el Plan de Guadalupe y después en las adiciones al mismo, en las que se prometían reformas a la Constitución, como paso previo para restaurar la legalidad republicana en el país. Había llegado la hora de restablecer el funcionamiento normal de la administración pública, pero también de comenzar el proceso de reglamentar los principales artículos de la nueva Constitución para terminar de definir el marco institucional del nuevo Estado, el conjunto de leyes y reglamentos que de conformidad con el texto fundamental proporcionarían las nuevas reglas del juego para los agentes económicos.

1. Los artífices de la reconstrucción hacendaria: Luis Cabrera y Rafael Nieto.

Luis Vicente Cabrera Lobato nació el 7 de julio de 1876 en el seno de una familia humilde en Zacatlán de las Manzanas, Puebla, siendo presidente aunque ya por pocos meses Sebastián Lerdo de Tejada. A fines de ese mismo año el general Porfirio Díaz lograría por fin su más caro anhelo: conquistar la presidencia de la República en su segundo intento armado, ya que la Revolución de Tuxtepec logró imponerse después de que la fallida Revolución de la Noria había fracasado estrepitosamente cuatro años antes. Hasta 1911 la vida de Cabrera y el Porfiriato transcurrieron paralelamente en más de un sentido: su niñez coincide con el primer período de Díaz y la presidencia de Manuel González y transcurre en su ciudad natal, en donde realiza sus primeros estudios. A los 13 años de edad su familia lo envía a la Ciudad de México para que prosiga su formación en la Escuela Nacional Preparatoria, en donde sus estudios fuertemente influidos por el positivismo que impregnaba sus planes de estudio coinciden con el apogeo del Porfiriato y el ascenso de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

66

“los científicos”, distinguidos egresados a su vez de la Preparatoria. Su precaria salud lo obliga a interrumpir sus estudios y durante una breve temporada se desempeña como maestro en Tecomaluca, Tlaxcala, pero finalmente regresa a la ciudad de México y después de estar algún tiempo indeciso entre las tres principales profesiones liberales de la época (leyes, medicina o ingeniería) se inscribe en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Es el año de 1896 y don Porfirio se encuentra en la cúspide de su poder.

Los años de su formación profesional no fueron fáciles para Luis Cabrera, ya que sus penurias económicas lo obligaron a realizar numerosos trabajos. Fue así como se desempeñó como impresor, corrector de pruebas, prefecto de internados, maestro de escuela, para finalmente incursionar como periodista. Curiosamente sus comienzos en la prensa no fueron en las columnas políticas, sino como cronista teatral y taurino, firmando con el seudónimo ZIP en *El Noticioso*. En 1898 incursiona también en la poesía, al publicar en *Crisantema* sus poemas “Ausencia” y “Zacatlán”. Su iniciación en el periodismo político más combativo se debió a su tío Daniel Cabrera, a la sazón editor de *El hijo del Ahuizote*. Con el paso de los años, Luis depuró su estilo periodístico y se convirtió en uno de los críticos más analíticos de la dictadura del general Díaz, combinando la defensa de los principios liberales que él consideraba traicionados y abandonados (cuando no pervertidos) por el Porfiriato, con un análisis cada vez más sistemático de la política, la sociedad y la economía mexicanas, que en mucho acusa la influencia del positivismo aprendido en la Preparatoria.

Después de tantas vicisitudes por fin logró terminar sus estudios de abogado y se tituló el 18 de mayo de 1901 con la defensa de la tesis “Los seguros sobre la vida en México”. A partir de entonces comenzó a ejercer su profesión pero sin abandonar el periodismo. Primero ejerció como postulante asociado con un compañero universitario y entrañable amigo, el licenciado Rodolfo Reyes, hijo del secretario de Guerra, procónsul neoleonés y ya para entonces aspirante a la presidencia, el general Bernardo Reyes. Posteriormente trabajó en el bufete de William A. McLaren y Rafael Hernández hasta 1912, año en el que se independizó. En 1911 comenzó a impartir clases de derecho civil

en la recién creada Universidad Nacional de México y al año siguiente fue director de su Escuela de Jurisprudencia.¹

La participación de Luis Cabrera en la política militante se remontaba por lo menos al año de 1908, cuando participó en los primeros clubes antirreleccionistas. Si bien Cabrera era originalmente partidario de la candidatura de Bernardo Reyes, apoyó la de Madero cuando se convenció que el viejo dictador había logrado disciplinar sin mayor problema al padre de su amigo. Pese a ello, nunca fue maderista y el propio Madero aunque reconocía su capacidad, siempre vio con recelo su amistad con Rodolfo Reyes y sus iracundos ataques contra los científicos y en particular contra el secretario de Hacienda Jose Yves Limantour.² Fue uno de los más agudos críticos de los Tratados de Ciudad Juárez y de la cautela que a partir de entonces caracterizó la mayor parte de los movimientos de Madero frente a la vieja clase política porfirista. Cuando el presidente interino Francisco León de la Barra le ofreció la Subsecretaría de Gobierno con Emilio Vázquez Gómez como secretario de Gobernación, Cabrera declinó no por falta de interés en el cargo sino por cálculo político: desconfiaba del presidente interino y prefería un mejor comienzo para su carrera en el gobierno. Fue por ello que lanzó su candidatura independiente por el 11º distrito electoral del Distrito Federal, correspondiente a Tlalpan, Milpa Alta, Coyoacán y San Angel.³

La vida de Rafael Nieto contrasta con la de Cabrera por haber sido menos atribulada hasta que el destino los juntó en la XXVI Legislatura. Rafael Nieto Compeán nació en Cerritos, San Luis Potosí, el 24 de octubre de 1884. Realizó sus primeros estudios en su ciudad natal y ya en la adolescencia se trasladó a la capital de su estado, donde radicó cuatro años para después regresar a Cerritos, en donde abrió un comercio y contrajo matrimonio a los 19 años con Esther Castillo. Al mismo tiempo que se dedicaba a atender su negocio cultivó la lectura y promovió la cultura; dentro de estas actividades se

¹ Luis Cabrera, *Revolución e historia en la obra de Luis Cabrera*, compilación y estudio introductorio de Eugenia Meyer, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.11.

² Eugenia Meyer, "Estudio introductorio" *Ibidem*, p. 12.

³ Eugenia Meyer, "Estudio introductorio" *Ibidem*, p. 12.

cuentan sus colaboraciones en la publicación local *El Chisgarabis* y su primera composición: la zarzuela *El joyero*. A partir de 1908 intervino activamente en el Ayuntamiento de Cerritos y en 1912 resultó electo diputado federal a la XXVI Legislatura.⁴

La XXVI Legislatura inició sus trabajos en septiembre de 1912. Contaba entre sus miembros tanto a supervivientes políticos del régimen de Porfirio Díaz como a maderistas y revolucionarios en general que habían logrado llegar a la Cámara de Diputados a pesar de la escisión entre los partidarios de Madero. También contaba con una importante bancada de diputados católicos. Fue en esta Legislatura en donde se dio con mayor vehemencia el debate acerca del futuro del país después de la dictadura de Díaz. Mientras Luis Cabrera insistía en que la pacificación del país solo era posible mediante el cabal cumplimiento de las reformas económicas y sociales necesarias para satisfacer las justas demandas de la población que se había levantado en armas, los diputados porfirianos exigían mano dura contra los sediciosos y el restablecimiento del orden y la paz porfirianas a cualquier costo.

A medida que aumentaba el número de los aizados de todas las tendencias en contra del gobierno de Madero (Orozco, Zapata, Félix Díaz, Bernardo Reyes), las posiciones políticas se iban aclarando en la Cámara de Diputados: quienes estaban a favor de llevar a cabo las reformas necesarias para satisfacer las demandas sociales como Luis Cabrera, Rafael Nieto y Jesús Urueta se agruparon en el Bloque Renovador, en tanto que los defensores del *status quo* porfiriano como Querido Moheno y José María Lozano reaccionaron airadamente dentro y fuera del recinto legislativo en contra de los diputados reformistas. El Bloque Renovador llegó a reunir a casi cien diputados, pero la campaña de desprestigio desatada en su contra arreciaba día con día como parte de la ofensiva general en contra del gobierno de Madero. Fue en ese escenario que los diputados renovadores optaron por hablar con el presidente para que tomara conciencia del peligro que se cernía

⁴ Arnoldo Kaiser, *Biografías de San Luis Potosí*, San Luis Potosí, Kaiser Editores, Instituto de Cultura de San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 1997, p. 96.

sobre su gobierno y recomendarle que reestructurara su gabinete nombrando a revolucionarios de probada lealtad. Encabezados por José Novelo, los diputados se entrevistaron con el presidente el 25 de enero de 1913, pero Madero desestimó sus propuestas y terminó abruptamente con la reunión. Después del altercado, Cabrera optó por abandonar la ciudad ante la inminencia del golpe de Estado, en tanto que Nieto decidió permanecer en su puesto.⁵

Mientras Luis Cabrera salía hacia Nueva York después de embarcar a su familia para España, en la ciudad de México se fraguaba la última conspiración en contra del presidente Madero, que tuvo como resultado la decena trágica. Después de un intento malogrado de regresar a México, Cabrera se enteró en Nueva York del asesinato de Madero y Pino Suárez. Después de una estancia de varios meses en Europa con su familia, el 19 de diciembre de 1913 Cabrera se incorporó formalmente a la Revolución constitucionalista en Nogales, Sonora. A partir de ese momento la carrera política de Luis Cabrera quedó indisolublemente ligada a la de Carranza: lo acompañó a todas partes durante los meses que restaron de la campaña contra Huerta; lo representó personalmente en la Soberana Convención Revolucionaria cuando reanudó sus sesiones en octubre de 1914 y en ese carácter pronunció un memorable discurso defendiendo el papel de los civiles en la Revolución; finalmente, lo acompañó a Veracruz cuando se rompieron las hostilidades con los convencionistas. Fue en ese histórico puerto donde en diciembre de 1914 fue designado secretario de Hacienda del gobierno pre-constitucional de Carranza.⁶

Mientras tanto, Rafael Nieto había corrido toda suerte de aventuras por su decisión de permanecer en la capital del país pese a la inminente caída de Madero. Después del golpe de Estado de Huerta, el diputado Nieto permaneció en su sitio, obstruyendo las iniciativas que el usurpador enviaba a la Comisión Permanente, de la que era miembro, y a la Cámara de Diputados una vez que el pleno reanudó sus sesiones. En octubre de 1913,

⁵ Pablo Piccato, "El parlamentarismo en la Cámara de Diputados, 1912-1921, entre la opinión pública y los grupos de choque", En Pablo Piccato (coordinador), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Miguel Angel Porrúa, 1997, (Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie I, volumen I, tomo 3), pp. 70-71.

cuando Huerta disuelve la Cámara de Diputados y ordena la aprehensión de 80 de sus integrantes, el nombre de Rafael Nieto figura en la lista: tan pronto como llega a San Luis Potosí es aprehendido junto con sus amigos Cosme Dávila, Ángel Silva y Gabriel Martínez, y regresado a la capital de la República, en donde después de una breve estancia en la Penitenciaría de Lecumberri es puesto en libertad condicional, sin poder abandonar la ciudad. A fines de 1913 logra por fin trasladarse a San Luis Potosí para dedicarse a sus negocios mientras espera noticias de Cabrera, con quien había mantenido comunicación y de quien sabía estaba a punto de ponerse a las órdenes de Carranza. En diciembre de 1914 los dos se vuelven a encontrar en Veracruz, en donde Nieto recibe su nombramiento dentro del gobierno provisional como subsecretario de Hacienda encargado del despacho durante las ausencias del titular.⁷

2. La reorganización de la hacienda pública durante el primer gobierno constitucional.

Promulgada la Constitución el 5 de febrero de 1917 en Querétaro, se efectuaron las elecciones para integrar los poderes federales en abril de ese mismo año, de tal forma que por primera vez desde 1913 el gobierno federal quedó legalmente constituido con sus tres poderes el 1º de mayo de ese mismo año. Dentro de los retos más importantes del nuevo Estado estaban la completa pacificación del territorio nacional, la normalización de las relaciones con el exterior y la recuperación de la capacidad del Estado para controlar la recaudación y normalizar sus gastos mediante un presupuesto coherente. El primer reto era a su vez un requisito indispensable para que los otros tuvieran éxito: se necesitaba pacificar al país para normalizar la recaudación y disminuir los gastos de guerra y para evitar nuevos daños a las propiedades e intereses extranjeros en México. Por otro lado, la normalización de las relaciones con el exterior requería resolver el problema de las reclamaciones de guerra, atender las inquietudes de los gobiernos extranjeros acerca de las implicaciones del régimen de propiedad establecido en la nueva Constitución sobre las

⁶ Eugenia Meyer, "Estudio introductorio" en Luis Cabrera, *Op. cit.*, p. 16.

⁷ Tita Valencia, "Biografía y Estudio introductorio" en Rafael Nieto, *Op. cit.*, pp. 54-56.

propiedades y concesiones en poder de sus ciudadanos y por último pero no menos importante, se necesitaba renegociar el pago de la deuda externa, que se había suspendido desde el gobierno de Victoriano Huerta y que se había incrementado aceleradamente por los intereses vencidos, para tener acceso a nuevos créditos y poder constituir el banco único de emisión.

Luis Cabrera, que había permanecido en Estados Unidos la mayor parte del tiempo que duraron las deliberaciones del Congreso Constituyente, decidió postularse nuevamente para ser diputado en la XXVII Legislatura. Ganó una vez más las elecciones pero esta vez por el distrito de Zacapoaxtla Puebla, aunque la calificación de su elección se enfrentó a varias impugnaciones y trabas por parte de sus enemigos políticos. Su triunfo fue reconocido finalmente, por lo que presentó su renuncia a la Secretaría de Hacienda el 1° de mayo de 1917, al iniciarse el gobierno constitucional de Carranza y los trabajos del nuevo Congreso.

Su regreso a la Cámara de Diputados estuvo lejos de representar un descanso para Cabrera, ya que debido a las fracturas en el interior del constitucionalismo, la composición de las cámaras no era ciertamente la más propicia para que las iniciativas del abogado poblano tuvieran una cálida acogida. En los primeros meses del gobierno de Carranza, cuando la ruptura con Obregón no se había producido pero parecía inminente, los legisladores del Partido Liberal Constitucionalista se abstuvieron de atacar directamente al presidente pero aprovecharon la situación económica del país para cuestionar la actuación de Cabrera al frente de la Secretaría de Hacienda y llegaron incluso a acusarlo de haber malversado los fondos del Ejército Constitucionalista, haciéndose eco de los generales resentidos con el ex secretario. Las acusaciones eran tan fuertes y frecuentes, que Cabrera decidió contestar a sus detractores en una serie de artículos publicados a principios de junio de 1917 en *El Universal*, en donde salió en defensa del manejo de las finanzas públicas durante el gobierno pre-constitucional de Carranza.

Mientras tanto, Rafael Nieto se desempeñó como subsecretario encargado del despacho desde el inicio del gobierno constitucional de Carranza hasta el 5 de abril de 1919, fecha en la que se separó del gabinete para postularse como candidato al gobierno de San Luis Potosí. Llama la atención que el presidente nunca le haya dado la titularidad de la Secretaría, a pesar de las largas temporadas en las que estuvo encargado del despacho. Lo cierto es que incluso durante la gestión de Luis Cabrera, quien se hizo cargo de la operación cotidiana de la dependencia y de las cuestiones hacendarias y financieras fue el subsecretario Nieto, mientras que Cabrera se encargaba de diseñar las grandes directrices de la política económica y de fungir como ideólogo de Carranza.

A principios de 1917 el todavía primer jefe había decidido integrar la Comisión de Reordenación Administrativa y Financiera, formada por Luis Cabrera, Rafael Nieto y Alberto J. Pani. La Comisión siguió funcionando después de la toma de posesión de Carranza como presidente constitucional y contrató los servicios de asesores nacionales y extranjeros, pero dejó de trabajar en diciembre de 1918 cuando el secretario de Industria y Comercio Alberto J. Pani salió del país para hacerse cargo de la Embajada de México en París, al mismo tiempo que Luis Cabrera, que había terminado su período como diputado, se encontraba en América del Sur al frente de una delegación que el primer jefe había enviado para dar a conocer las razones y los propósitos de la Revolución Mexicana a las hermanas repúblicas latinoamericanas.

Entre las personas que realizaron estudios para la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera destacaron Edward Kemmerer y Henry Alfred Chandler. De Kemmerer nos ocuparemos más adelante, ya que sus trabajos se centraron en la estabilización monetaria del país, pero en el caso de Chandler llama la atención su propuesta para reorganizar los impuestos con el objeto de simplificar su pago. Se fueron sustituyendo los impuestos de cuantía fija por impuestos *ad valorem*, con el objeto de evitar que las constantes oscilaciones en los precios de los artículos de exportación no obligaran a revisar continuamente las cuotas. La importancia de los impuestos a la exportación fue subrayada por Chandler y tomada en cuenta por las autoridades

hacendarias mexicanas, ya que tradicionalmente habían sido las importaciones las que eran gravadas.⁸

Los derechos de exportación se convirtieron en uno de los rubros más importantes del sistema de impuestos ya que la Guerra Mundial incrementó la demanda externa por materias primas mexicanas. Luis Cabrera, que regresó a la Secretaría de Hacienda al concluir su período como diputado, señaló al respecto al hacer el balance de la administración de Carranza:

Y comenzaron a gravarse las exportaciones. Al principio hubo objeciones más bien teóricas, pero el alza de precios en todo el mundo con motivo de la guerra facilitó la tarea. Se revisó la tarifa de importación con el propósito de aligerarla y se comenzó a formar una tarifa y una práctica aduanera de exportación que antes no se conocía. El trabajo se hizo a conciencia, no por el mero empuje de la necesidad. Se creó una comisión permanente revisora de tarifas aduanales, y de paso y por virtud de las constantes alzas en los precios de los artículos de exportación, se introdujo el sistema de cuotas *ad valorem* que puede decirse definitivamente probado y aceptado.⁹

Los problemas más severos que tuvo que enfrentar el subsecretario encargado del despacho fueron los apremios financieros del nuevo gobierno, que en varios momentos no contó con los recursos necesarios incluso para garantizar el pago de su propia nómina. Por el lado del gasto se estima que el presupuesto de 1918 disminuyó en 63 millones de pesos con respecto al ejercicio fiscal de 1913-1914 y casi dos tercios del mismo fue ejercido por la Secretaría de Guerra: por lo menos 77 millones de pesos, frente a los 7 millones ejercidos por la recién creada Secretaría de Agricultura o los 2,800,000 pesos ejercidos por la Secretaría de Industria y Comercio a cargo de Alberto J. Pani.¹⁰ El peso del Ejército sobre las finanzas públicas era desmesurado para la capacidad de recaudación de gobierno; a fines de 1916 se estimaba que las fuerzas constitucionalistas sumaban 125 mil soldados y 3 mil oficiales. En mayo de 1917, Carranza suprimió los cuerpos de Ejército y

⁸ Luz María Uthhoff, *op. cit.*, p. 242.

⁹ Luis Cabrera, "La herencia de Carranza" en *Obra política*, edición y estudio introductorio de Eugenia Meyer, vol. 2, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p. 655.

las comandancias militares para formar en cambio divisiones, brigadas, batallones y regimientos, pero en los hechos la reorganización administrativa no se tradujo de inmediato en una reducción significativa de efectivos y por consiguiente, del gasto militar.¹¹

Nieto obtuvo un importante incremento en la recaudación proveniente de impuestos interiores mediante el aumento de la "contribución federal", impuesto que consistía en un porcentaje que se cobraba sobre los impuestos administrados por los estados y los municipios. Al final del gobierno de Porfirio Díaz el porcentaje que normalmente se pagaba ascendía a 20%, pero durante el gobierno de Carranza este porcentaje llegó a ser de 60%. A pesar de la situación del país, que no había logrado pacificarse por completo, Hacienda confiaba en lograr una mayor centralización de la recaudación mediante este incremento en la contribución federal (como efectivamente ocurrió), pero el resto de los impuestos permaneció sin mayores modificaciones.¹²

El interés del gobierno carrancista por lograr una mayor contribución al fisco procedente de los cuantiosos ingresos que estaban recibiendo las compañías petroleras era anterior a la aprobación de la Constitución. El 16 de diciembre de 1916 el Tesorero de la Nación, Nicéforo Zambrano, escribió desde la ciudad de México al primer jefe, que permanecía en Querétaro siguiendo de cerca los debates del Constituyente:

Me permito sugerir a usted algunas medidas económicas que pueden aumentar de modo considerable nuestros ingresos. En mi concepto, sería muy conveniente decretar un impuesto para todas las compañías petroleras de la República, tomando como base un tanto por ciento sobre cada barril de la producción bruta de cada pozo o pozos respectivos.¹³

¹⁰ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1994, p. 134.

¹¹ Luz María Uthhoff, *Op. cit.*, pp. 213 y 249-250.

¹² Luz María Uthhoff, *Op. cit.*, p. 240.

¹³ Nicéforo Zambrano a Venustiano Carranza, 16 de diciembre de 1916, Archivo de Venustiano Carranza (en adelante, AVC), doc. 12199.

La Constitución de 1917 y en particular el régimen de propiedad establecido en su artículo 27 proporcionaban argumentos más contundentes aún para proceder en esta dirección, pero también alimentaron la reticencia y la suspicacia de las compañías petroleras y de sus gobiernos ante cualquier intento del gobierno mexicano por establecer nuevos impuestos. En un esfuerzo por incrementar la recaudación el presidente reafirmó el 19 de febrero de 1918 la propiedad de la nación sobre el subsuelo y declaró que quienes desearan seguir explotando los bienes de la nación deberían obtener una concesión por parte del gobierno. En esa misma ocasión anunció un nuevo impuesto sobre la industria petrolera de 9.4 centavos por barril que representaban un aumento de casi 40% en relación con los 6.8 centavos anteriores. Inmediatamente los empresarios petroleros apelaron a sus gobiernos y el propio Carranza se encontró con el problema de que para hacer cumplir su decreto tendría que enfrentar a Manuel Peláez, que controlaba los pozos petroleros de Tamaulipas y a Félix Díaz, que controlaba la región de Minatitlán. Ante la amenaza de una intervención militar norteamericana procedente de Texas sobre la franja petrolera de Tamaulipas y Veracruz, Carranza decidió posponer indefinidamente la aplicación del decreto.¹⁴

El gobierno constitucional de Carranza coincidió con el inicio del primer boom petrolero mexicano: la producción habían pasado de 55,292,770 barriles en 1917 a 87,072,954 barriles en 1919. Sin embargo, los inversionistas petroleros se negaban a reconocer el nuevo régimen de propiedad emanado de la Constitución, a tal grado que conservaban en nómina sus guardias blancas para proteger los campos petroleros y al menor incidente recurrían a sus gobiernos en busca de protección. Las incursiones del Ejército mexicano en la zona petrolera causaron alarma en Washington en 1919 y se desató una nueva fiebre intervencionista que llevó a plantear la posibilidad de revocar el reconocimiento diplomático y preparar una nueva intervención militar.¹⁵

¹⁴ Emilio Zebadúa, *Op. cit.*, p. 135.

¹⁵ *Ibidem*, p. 145.

Después de cinco años de caos administrativo, 1918 fue el primer año en el que la República volvió a contar con un Presupuesto de Egresos de la Federación. El proyecto fue presentado en tiempo y forma ante la Cámara de Diputados, que lo aprobó el último día de 1917, en una tormentosa sesión en la que fungió como presidente de la Cámara el obregonista y futuro canciller Aarón Sáenz. El presupuesto de 1918 ascendió a 187,135,871 pesos, de los cuales 120,758,153 correspondieron a la Secretaría de Guerra y Marina. La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas ejerció un gasto de 21,382,229, monto superior en un millón al ejercido por la Secretaría de Hacienda, mientras que la de Agricultura y Fomento poco más de siete millones. El resto de las dependencias públicas ejerció presupuestos inferiores a los tres millones de pesos, con excepción de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que gastó 3,362,591 pesos, entre otras cosas en adquirir o restaurar sedes para las representaciones diplomáticas y consulares del país. La Secretaría de Industria y Comercio, de la que tanto se esperaba, por lo menos en el discurso, solamente recibió 2,831,384. Como dato curioso, el Departamento Universitario gastó 2,269,229 pesos, cuatro veces más que la Procuraduría General de la República. Mientras tanto, los ingresos ascendieron a 148,341,823 pesos, lo que significó un déficit de 38,794,038 pesos en ese ejercicio fiscal.¹⁶ El déficit del presupuesto se fue agravando pese al incremento en la recaudación fiscal que lograron Nieto y Cabrera en 1919, cuando los ingresos del gobierno alcanzaron 200,349,555 pesos, de los cuales 17,332,000 provenían de la industria petrolera.

A partir del 6 de abril de 1919 y hasta Tlaxcalantongo Luis Cabrera se hizo cargo nuevamente de la Secretaría de Hacienda. Eran los meses en los que el presidente sentía que tenía el poder suficiente para definir su propia sucesión presidencial a espaldas de sus generales. Comenzaba a calentarse prematuramente la sucesión presidencial, síntoma indudable de que el gobierno no estaba tan firme como suponía el presidente, el secretario de Hacienda comenzó a trabajar en una reforma del impuesto del timbre, con el objeto de

¹⁶ Carlos Justo Sierra (selección y estudio introductorio) *Los Presupuestos en la época revolucionaria, 1912-1918*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982, p. 145.

aligerar y simplificar la tarifa, “reformular los atentatorios procedimientos, modificar el sistema de administración y revisar la división territorial de las adscripciones”.¹⁷

Mientras Cabrera comenzaba los estudios para reformar el impuesto del timbre, la discusión sobre la sucesión presidencial comenzó a subir de tono. Carranza estaba decidido a heredarle la presidencia a un civil, pero el secretario de Hacienda, uno de los sucesores más viables, cometió un paso en falso al descartarse prematuramente, ya que además de salirse de la contienda, agitó prematuramente las aguas de la contienda. Desde Sonora el general Álvaro Obregón declaró su intención de participar en la campaña por la Presidencia de la República aún en contra del parecer de su antiguo jefe. A principios de junio de 1919 Obregón lanzó un manifiesto en que fijó su posición sobre los problemas nacionales y anunció su candidatura a la presidencia. Recurriendo a la simplificación acostumbrada de dividir al país en dos bandos, el liberal y el conservador, el caudillo sonoreño señalaba que aunque el liberal estaba en el poder, corría el grave riesgo de dividirse entre otras razones, por el proceder de Carranza.

En relación con la hacienda pública, Obregón proponía una reducción del presupuesto en lugar de aumentar los impuestos para tratar de lograr el equilibrio de las finanzas públicas. La respuesta de Cabrera no se hizo esperar y utilizando su seudónimo escribió que el problema del país no era solamente político, sino que estaba a discusión su proyecto nacional. En el plano económico, la discusión se centraría entre quienes consideraban necesario buscar la igualdad entre las clases, sociales, la mejor distribución de la propiedad territorial y la equidad entre el trabajo y el capital, frente a quienes consideraban que lo que se necesitaba era capital y que el gobierno debía propiciar las condiciones para atraerlo. El tiempo diría, consideraba Cabrera, cual de las dos visiones habría de imponerse.¹⁸

¹⁷ Luis Cabrera, *Op. cit.*, p. 636.

¹⁸ Luz María Unthoff, *Op. cit.*, p. 288-289.

3. El ingeniero de la reconstrucción capitalista: Alberto J. Pani y la organización de los comerciantes y los industriales.

En 1917 Alberto J. Pani distaba mucho de ser un desconocido y menos aún un recién llegado entre la clase política revolucionaria: ingeniero civil, había destacado en el ejercicio de su profesión en la capital de la República durante los últimos años del Porfiriato,¹⁹ pero a diferencia de Obregón y de otros connotados revolucionarios podía presumir de haberse adherido a la Revolución desde la campaña presidencial de Madero, lo que le valió para participar en su gobierno primero como subsecretario de Instrucción Pública y posteriormente como director general de Obras Públicas del Distrito Federal.

A la caída de Madero, Pani se puso a las órdenes de Venustiano Carranza, con quien se reunió en Nogales, Sonora, después de un cálido recibimiento a cargo de Rafael Zubarán y Adolfo de la Huerta. Poco tiempo después, al acompañar al primer jefe a Hermosillo, conoció en la capital sonorensa a los generales Álvaro Obregón, Ignacio L. Pesqueira (en ese momento gobernador del estado), Lucio Blanco y al coronel Plutarco Elías Calles. En Hermosillo, Pani se dio cuenta que los antiguos maderistas no eran muy bien vistos por los políticos y militares de Coahuila y Sonora más allegados al primer jefe, por lo que decidió retirarse en espera de mejores tiempos y aceptó el encargo de Carranza de cooperar en Washington en las tareas que desarrollaba ante el gobierno y personajes importantes de los Estados Unidos la Agencia Confidencial de la Revolución.²⁰

No tuvo que esperar demasiado el ingeniero Pani antes de que Carranza requiriera sus servicios en México: establecido el cuartel del primer jefe en Ciudad Juárez, fue llamado para que encontrara una solución al problema de la falsificación de los billetes del Ejército Constitucionalista, que por entonces ya constituía uno de los más severos dolores de cabeza de Carranza. Pani propuso sellar los billetes mecánicamente y añadirles marcas

¹⁹ Destaca en particular su participación como miembro de la Comisión del Palacio Legislativo Federal y sus estudios y proyectos como integrante de la Comisión Técnica de las Obras de Provisión de Aguas Potables para la Ciudad de México. Su interés por la ingeniería hidráulica lo llevó a impartir la materia en la Escuela Nacional de Ingenieros y le valió el reconocimiento de sus colegas. Véase Alberto J. Pani, *Apuntes Autobiográficos*, vol. I, pp. 46-61.

infalsificables en los indicadores de las series y de la numeración de las sucesivas emisiones. Su plan fue aceptado y se convirtió en el primer jefe de la Oficina Selladora de Billetes, puesto modesto que pronto dejó al ingeniero Pascual Ortiz Rubio para hacerse cargo de la Tesorería General del Ejército Constitucionalista.²¹

Después de la huida de Huerta y de la ocupación de la capital de la República en agosto de 1914, Pani se dio una tregua política para reencontrarse con su familia, pero cuando sobrevino la ruptura entre la Soberana Convención Revolucionaria y Venustiano Carranza, no dudó en permanecer al lado de Carranza:

Para mí, que había permanecido lejos de todos estos acontecimientos, todo fue dudoso menos la elección entre el primer jefe, que además de otros muchos méritos, tenía el de ser una persona decente y un gobierno presidido aparentemente por el *gral. Gutiérrez* —a quien se achacaba la instalación de una guillotina para sus enemigos y que de muy buena fe me sugirió, cuando la primera jefatura pasaba por San Luis Potosí, que me apoderara de la biblioteca del obispo Montes de Oca— pero sujeto tal gobierno realmente a la voluntad de Villa, que era un bandido. México —en cuya población están representadas todas las etapas históricas de la civilización, siendo tan abundantes los especímenes de las primitivas y tan bajo el valor de la cultura media— no siempre permite desvincular a las gentes de los principios y si la eliminación de Huerta merecía cualquier sacrificio, su simple sustitución por Villa no justificaba una revolución como la constitucionalista. Decidí, por tanto, marchar a Veracruz.²²

En noviembre de 1914 el ingeniero Pani abandonó la capital de la República para alcanzar al primer jefe en Orizaba y acompañarlo a Veracruz. En el puerto, Carranza decretó el 4 de diciembre la incautación de las líneas ferroviarias, telegráficas y telefónicas de la República y Alberto J. Pani recibió una nueva encomienda: fue designado director general de los Ferrocarriles Constitucionalistas. En realidad, en esos momentos la mayor parte de las vías ferroviarias del país estaban en manos de los convencionistas. Tras la salida de los constitucionalistas de la Ciudad de México, el gerente del Ferrocarril Mexicano había ordenado el cese del personal y la suspensión del servicio en los

²⁰ *Ibidem*, pp. 191-193.

²¹ *Ibidem*, p. 196.

²² *Ibidem*, pp. 219-220.

territorios ocupados por el Ejército Constitucionalista. Por lo tanto, lo primero que tenía que atender Pani era la contratación del personal necesario y la reanudación del servicio en su área de influencia. Como se trataba de una materia que le era más bien ajena, como primer acto de su gestión designó superintendente general al experimentado ferrocarrilero Felipe Pescador, “ferrocarrilero competente, pero —como todos los mexicanos de ese gremio, no ingenieros— de preparación empírica e inculto”, por lo que trató de completar su equipo con su amigo el ingeniero Mariano Cabrera, gerente de los Ferrocarriles de Tehuantepec, a quien ofreció la subdirección general. Como Cabrera no aceptó, Pani tuvo que apoyarse en Pescador, que a pesar de los prejuicios de su jefe sobre su falta de instrucción profesional, cumplió con el encargo satisfactoriamente.

El propio Pani reconoció años después en su autobiografía que, de todos los puestos que le fueron encomendados por Carranza, el más difícil de desempeñar fue el de director general de los Ferrocarriles Constitucionalistas. Si en diciembre de 1914 eran pocas las vías controladas por las fuerzas leales al primer jefe, a lo largo de 1915 se fueron incrementando aceleradamente, a medida que avanzaba el ejército del general Álvaro Obregón, primero hacia el centro del país y después hacia el Bajío. El desarrollo de las operaciones militares requirió un servicio eficiente de transporte de tropas y de abastecimiento de armas, municiones, víveres y otros artículos necesarios en el frente. Además de las necesidades militares, había que atender las de la población civil, por lo que se reanudaron en los territorios recuperados los servicios de transporte de carga y de pasajeros, a pesar de la escasez de material rodante. La reparación de las vías, que en algunos casos llegó al extremo de una auténtica reconstrucción, tuvo que hacerse en repetidas ocasiones, incluso en aquellos territorios en los que se había replegado los convencionistas pero habían quedado los bandidos que aprovechaban la situación para hacer su agosto.

La regularización del servicio era apremiante para las grandes ciudades y en particular para la Ciudad de México, que para entonces rondaba el millón de habitantes y había padecido desde el verano de 1914 fuertes problemas de desabasto. Estas dificultades

se agravaron en el primer semestre de 1915, ya que la primera ocupación constitucionalista de la capital de la República, en enero de ese año, fue tan precaria que los convencionistas pudieron recuperarla unas semanas después. Entre el 28 de enero, fecha en que ingresó a esta plaza y el 15 de marzo, cuando salió hacia el Bajío a combatir a la División de Norte, el general Obregón trató de hacer frente a los problemas más apremiantes de la población capitalina, para lo cual creó la Junta Revolucionaria de Auxilios al Pueblo, presidida por Pani e integrada además por Gerardo Murillo, mejor conocido como el doctor Atl y por José Chávez, un antiguo funcionario de la Secretaría de Hacienda, ambos en calidad de vocales. Las labores que desempeñó la Junta incluyeron la introducción de víveres en la capital y la distribución de vales entre los sectores más desprotegidos de la población, que podían canjearse por alimentos o por dinero.

Para poder contar con los recursos necesarios para llevar a cabo su difícil encargo, la Junta obtuvo autorización del cuartel general para llevar a cabo diversas medidas de excepción con el objeto de allegarse fondos. Los destinatarios de estas medidas fueron los sectores que tenían mayores posibilidades de contribuir económicamente y en particular, aquellos de los cuales se sabía o bien se sospechaba que habían colaborado con el gobierno de Victoriano Huerta. Entre las medidas acordadas estuvieron: la imposición a la Arquidiócesis de México de una contribución forzosa de medio millón de pesos; la creación de una contribución especial de 10% sobre las existencias de artículos de primera necesidad y sobre las cantidades que de los mismos introdujeran en la Ciudad de México, para todos los comerciantes acaparadores que fueran denunciados o sorprendidos en flagrancia; como Pani consideraba demasiado difícil de verificar el cumplimiento de esta última medida, propuso en cambio al general Obregón un decreto para establecer una contribución especial, pagadera de una sola vez, sobre capitales, hipotecas, predios, profesiones y ejercicios lucrativos, derechos de patentes e impuestos de carácter municipal y sobre carros, carruajes y automóviles, así fueran de alquiler o particulares, entre otros.²³

²³ *Ibidem*, pp. 228-229.

La reacción del clero y de los ricos que no habían huido de la capital no se hizo esperar. El general Obregón no estaba dispuesto a permitir que se le desobedeciera impunemente, por lo que ordenó el encarcelamiento de una gran cantidad de contribuyentes remisos, entre los que se encontraban el canónigo Alberto Paredes y 189 sacerdotes católicos. Con semejante escarmiento fue posible reunir más de dos millones en efectivo y una cantidad considerable de alimentos, que fue repartida entre la población. Sin embargo, el primer jefe comenzó a desconfiar tanto de su general en jefe como del director de los Ferrocarriles y presidente de la Junta, probablemente por intrigas de Félix F. Palavicini o tal vez por las quejas que le enviaron los inconformes con las medidas de excepción, pero como no se atrevía a llamara a cuentas directamente a Obregón prefirió destituir de su cargo al ingeniero Pani, quien de inmediato protestó ante Carranza e hizo el viaje a Veracruz para explicar su actuación. El primer jefe reconsideró su decisión, aceptó las explicaciones de Pani y recibió también las explicaciones de Obregón, que en todo momento apoyó al ingeniero caído en desgracia, por lo que finalmente decidió reinstalarlo en su puesto. Es importante señalar que de esta forma se cerró el primer episodio de una larga relación política, no exenta de altibajos, entre el ingeniero Pani y el general Obregón.²⁴

Reinstalado en su cargo de director general de los Ferrocarriles Constitucionalistas, el ingeniero Pani continuó con la reorganización de los servicios, para lo cual se enfrentó al inconveniente de que la mayor parte del material rodante era controlado por los generales que estaban en el frente de batalla. Había además una escasez crónica de personal competente, ya que las deserciones, las bajas en combate o bien la participación activa en las operaciones militares habían reducido significativamente el número de trabajadores con experiencia, dando lugar en muchos casos a ascensos vertiginosos de personas que no estaban suficientemente capacitadas para desempeñar sus nuevas responsabilidades. La inseguridad, la falta de operarios, la destrucción de las vías, el deterioro del equipo y los conflictos de autoridad con los generales fueron los principales obstáculos que enfrentó Pani para normalizar el servicio, pero al mismo tiempo había

²⁴ *Ibidem*, p. 230.

poderosas razones que lo obligaban a redoblar sus empeños: era necesario agilizar el abasto de las tropas constitucionalistas y de las grandes ciudades, reanudar las actividades económicas de las regiones que se le iban arrebatando al enemigo y contribuir al afianzamiento de la posición de Carranza dentro y fuera del país, que requería de la pacificación del territorio nacional y de la regularización de las actividades cotidianas en los territorios recuperados.

Para hacer frente a estos desafíos fueron creados dos servicios especiales: el de las Fuerzas Especiales de los Ferrocarriles y los Transportes Militares. El primero consistía en un contingente de mil plazas que tenía como función custodiar los trenes de carga con el objeto de proteger el abasto de las ciudades y contribuir de esta manera a la regularización de las actividades comerciales. El segundo servicio fue la figura que se ideó para regularizar el transporte ferrocarrilero destinado a apoyar y a desplazar a los contingentes militares que seguían en campaña. El costo de ambos servicios fue asumido por la Secretaría de Guerra, pero su administración quedó a cargo de los Ferrocarriles Constitucionalistas para garantizar la calidad del servicio y para preparar la desmilitarización de los Transportes Militares cuando las operaciones llegaran a su fin. Aunque las operaciones militares continuaban y la posesión definitiva de la Ciudad de México no pudo consolidarse sino hasta después de agosto, en el otoño de 1915 la normalización del servicio alcanzó progresos notables, a tal grado que en octubre los Ferrocarriles Constitucionalistas pudieron restablecer el servicio diario de transporte de pasajeros entre México y Nuevo Laredo. A medida que Villa quedaba confinado a Chihuahua y que avanzaban los ejércitos constitucionalistas, Pani pudo recuperar los trenes que los generales habían conservado como botín de guerra y comenzó a desmilitarizar los ferrocarriles, obligando a los oficiales que quisieran continuar en el servicio ferroviario a que se dieran de baja o solicitaran licencia en el ejército, para no tener que lidiar con el problema de las jerarquías militares dentro de la estructura administrativa que estaba tratando de reimplantar.²⁵

El 12 de noviembre de 1915 Carranza nombró a Alberto J. Pani presidente de la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, la empresa que administraba la red controlada por el gobierno mexicano y que, junto con la empresa privada del Ferrocarril Mexicano, era la propietaria legal del equipo, las líneas ferroviarias y las instalaciones que habían recuperado y administrado los Ferrocarriles Constitucionalistas. Los principales obstáculos que tuvieron que enfrentar los Ferrocarriles Constitucionalistas después de la recuperación de la Ciudad de México fueron los ataques de los bandoleros y las voladuras de trenes, que desquiciaban el servicio y creaban un ambiente de zozobra. Los zapatistas eran especialmente proclives a este último tipo de acciones, por lo que llegaron a protagonizar varias voladuras de trenes en los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala y en el Distrito Federal. A pesar de que ambos problemas seguían siendo importantes un año después de la recuperación definitiva de la capital de la República, por esas fechas el primer jefe dispuso que comenzara la devolución de las propiedades incautadas, por lo que el ingeniero Pani llevó a cabo a las 12 de la noche del 1º de septiembre de 1916 el traspaso inventariado de las líneas y de los activos que pertenecían al Ferrocarril Mexicano a su Consejo de Administración. En su calidad de presidente de los Ferrocarriles Nacionales, Pani rindió un informe durante la Asamblea de accionistas que fue convocada el 30 de noviembre de ese mismo año, en el que afirmó enfáticamente que “se había ya logrado transformar el estado caótico primitivo en un servicio organizado”.²⁶

Después de acompañar a Luis Cabrera a Estados Unidos para participar en la Comisión Unida México Americana, para atender los problemas ocasionados por el ataque de Francisco Villa a Columbus, Pani para concluir su gestión al frente de los Ferrocarriles Nacionales durante los primeros cuatro meses de 1917, ya que a partir de la toma de posesión de Venustiano Carranza como presidente constitucional el 1º de mayo de 1917 pasó a desempeñar el cargo de secretario de Industria y Comercio. Fue desde esta nueva encomienda donde el ingeniero hidráulico y ya para entonces experimentado político comenzó a ensayar su política de acercamiento a los sectores económicamente poderosos

²⁵ *Ibidem*, pp. 233-235.

²⁶ *Ibidem*, p. 237.

que habían visto con desconfianza el triunfo revolucionario, muchos de los cuales no olvidaban el papel que él mismo había desempeñado en 1915 como presidente de la Junta Revolucionaria de Auxilios al Pueblo.

Las funciones de la Secretaría de Industria y Comercio eran amplias y a la vez un tanto ambiguas. Entre las más importantes destacaba el fomento de la actividad industrial y comercial, función que en la práctica resultaba bastante complicada en ausencia de un sistema financiero capaz de aportar los recursos necesarios para reconstruir los activos destruidos, modernizar los existentes y financiar nuevos proyectos. Por consiguiente, una función relevante de la nueva Secretaría sería, en tanto se conseguía una solución para el problema bancario, contribuir con estudios y propuestas a la reglamentación de las actividades extractivas, particularmente las relativas al petróleo, de acuerdo con el régimen de propiedad previsto en la Constitución de 1917. Esta era una cuestión delicada, que involucraba a otras secretarías de Estado tales como Relaciones Exteriores y Hacienda y departamentos administrativos, particularmente el de Justicia.

Pero la función a la que dedicó más ahínco el secretario Pani fue a la “implantación de una elevada política democrática o de cooperación efectiva entre el gobierno y el pueblo para el estudio y resolución de los problemas trascendentales del país”, o dicho de otra forma menos retórica y más exacta, a la concertación con los sectores económicos clave de las políticas y los proyectos encaminados a acelerar la reconstrucción económica. El primer paso que siguió en esta dirección el secretario de Industria y Comercio fue la organización de los dos grandes grupos de empresarios que constituían sus interlocutores naturales, con el objeto de tener una comunicación directa con organizaciones que representaran los intereses generales de sus agremiados. La medida resulta tanto más interesante porque siendo un antecedente directo del corporativismo que caracterizó al Estado posrevolucionario, fue anterior a la organización de corporaciones que representaran a los sectores populares que habían participado directa o indirectamente en la Revolución, como los campesinos, los obreros o las clases medias. El razonamiento de Pani era evidente, aunque no explícito: el Estado surgido de la Revolución tenía que

convencer a sus enemigos y a quienes sin serlo no tenían tampoco demasiados incentivos para confiar en él, de que estaba interesado en entablar una relación de cooperación y beneficio mutuo que permitiría alcanzar un objetivo común: la reconstrucción nacional.

El secretario decidió agarrar al toro por los cuernos y convocó primero al sector que menos confianza le tenía: por conducto de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, Pani invitó a los comerciantes de toda la República a participar en el Primer Congreso Nacional de Comerciantes, que se reunió en la capital del 12 de julio al 4 de agosto de 1917. Acudieron a su convocatoria 130 delegados de todo el país, que representaban a Cámaras de Comercio nacionales y extranjeras, sociedades o cámaras mixtas (agrícolas, industriales y comerciales), sociedades para ayuda del comercio, ayuntamientos, una sociedad mutualista, una escuela comercial, la Universidad Popular Mexicana, el Colegio de Contadores Titulados, el Colegio de Corredores de México y representantes de cuarenta giros comerciales en vías de organizarse en otras tantas cámaras.²⁷

Los temas propuestos por la Secretaría para ser abordados por el Primer Congreso Nacional de Comerciantes eran la moralización del comercio; las medidas que convenía dictar para hacer frente al posible encarecimiento de los artículos de primera necesidad; medidas que se consideraran convenientes para el desarrollo del comercio interior y exterior y, el que más le interesaba a Pani, “la organización colectiva de las cámaras de comercio de la República para fines de ayuda mutua, de conveniencia mutua y de representación ante el gobierno federal”.²⁸

El presidente de la República asistió personalmente a la inauguración de los trabajos del Primer Congreso Nacional de Comerciantes. La alocución inaugural del Congreso, pronunciada por el ingeniero Pani, tuvo el sugerente título “destrucción

²⁷ *Ibidem*, p. 260-261.

²⁸ *Ibidem*, p. 261.

revolucionaria, reconstrucción gubernamental".²⁹ Entre las tesis más importantes que expuso ante su selecto auditorio, el secretario de Industria y Comercio afirmó que la reconstrucción nacional solo sería posible mediante la estrecha colaboración entre las autoridades y los agentes de la producción y destacó que había quedado atrás la época en la que la lucha armada había ocasionado graves trastornos al comercio y se habían tenido que tomar medidas excepcionales para garantizar el triunfo de la Revolución, en clara alusión a su propia actuación en la Junta de Auxilios al Pueblo. En la inauguración también hizo uso de la palabra el secretario de Fomento, Pastor Rouaix, quien se encargó de remover viejas heridas al advertir a los comerciantes que si no colaboraban con el nuevo gobierno para evitar el acaparamiento y la carestía, se desataría la lucha de clases.³⁰

La prensa de la capital advirtió con claridad la contradicción entre la posición conciliadora de Pani y la radical de Rouaix.³¹ Carlos Díaz Dufío consideró como un avance el discurso de Pani y la convocatoria misma al Congreso, pero alertó sobre la existencia de dos tendencias dentro del gobierno de Carranza, una moderada y otra radical, por lo que no podría encauzarse la reconstrucción mientras no se eliminara a esta última, principal enemiga del capital privada.³² Pero contra todo pronóstico después de que el secretario de Fomento se encargó de ir a alborotar la gallera en la inauguración del Congreso, el secretario de Industria y Comercio salió bien librado de tan difícil trance y logró la colaboración de los comerciantes organizados en la regularización del abasto de los artículos de consumo popular, en especial del maíz. Las deliberaciones del Congreso fueron intensas y ricas en propuestas. Los comerciantes se dedicaron a discutir los problemas que padecía la población, cuidándose de no meterse sino tangencialmente en criticar a la nueva Constitución.

La principal resolución del Congreso fue la creación de una Comisión Permanente encargada de organizar una convención de los representantes de todas las cámaras de

²⁹ Alberto J. Pani, *El camino hacia la democracia*, México, 1918, pp. 18-24.

³⁰ Douglas W. Richmond, "El nacionalismo de Carranza y los cambios socioeconómicos, 1915-1920", en *Historia Mexicana*, vol. XXVI, núm. 101, julio-septiembre de 1976, p. 110.

³¹ *Excélsior*, 13 y 14 de julio de 1917.

comercio del país, que se reunió en la Ciudad de México el 15 de octubre de ese mismo año para crear la Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos (Cocaco), como órgano obligatorio de interlocución entre el gobierno federal y el comercio organizado de todo el país.³³

Después de la experiencia positiva del Primer Congreso Nacional de Comerciantes, el sector que había sido más afectado por la lucha armada y por las disposiciones excepcionales tomadas por los constitucionalistas durante la guerra para asegurar el abasto de las plazas que iban recuperando, el ingeniero Pani creyó que el Primer Congreso Nacional de Industriales sería pan comido para él, por lo que se apresuró a convocarlo para que sesionara en la ciudad de México a partir del 17 de noviembre. Estuvieron representadas las industrias minera, petrolera, textil, que eran las más fuertes y mejor organizadas, así como una gran cantidad de actividades que apenas estaban en proceso de organizar sus propias cámaras. Sin embargo, el público al que se enfrentaría el secretario de Industria y Comercio era mucho más escéptico que el anterior, ya que todos los representantes de las industrias extractivas tenían como consigna presionar no solo para influir en la reglamentación de la Constitución, sino para exigir cambios en los artículos 27 y 123 de la misma.

Al inaugurar el Primer Congreso Nacional de Industriales, el secretario de Industria y Comercio definió la política del nuevo Estado ante los empresarios, haciendo especial énfasis en la promoción de la industria. Para enfatizar que la política de concertación que estaba poniendo en práctica estaba dando resultados, puso de ejemplo ante los industriales a los comerciantes, aludiendo a la reciente creación de la Cocaco y a la cooperación que estaban proporcionando al gobierno para garantizar el abasto de granos básicos, en particular del maíz. Los comerciantes habían entendido que era necesario supeditar los intereses particulares y de corto plazo, que conducían a la especulación y a la carestía, al interés general y de largo plazo, que era el que conducía a la recuperación del

³² *Excelsior*, 3 y 5 de agosto de 1917.

³³ Alberto J. Pani, *Apuntes Autobiográficos*, vol. 1, p. 261.

crecimiento económico. Como el propio secretario reconoció ante los industriales, la base de esta cooperación para allegar alimentos a los sectores mayoritarios de la población no era “la arcaica forma caritativa que humilla y degenera”, sino “la moderna y más eficaz de la competencia económica, que estimula las actividades y vigoriza y combate victoriosamente la especulación criminal, para abaratar el maíz y ponerlo al alcance de los desheredados”.³⁴

A lo largo de su alocución el secretario trató de convencer a los industriales sobre la convergencia en lo fundamental de los intereses del nuevo Estado y los empresarios, aunque no siempre de manera clara, sino más bien entre líneas y en medio de abundante retórica:

El gobierno actual de la República, por su parte, como hijo legítimo de una Revolución que, entre sus más altas aspiraciones, cuenta la de merecer la gloria de ser la última que tñe de sangre y devaste el suelo patrio —para que el porvenir le reconozca santidad y la canoniche con sus bendiciones—, nacido de una agresión armada porque este es el sino fatal de los pueblos apenas iniciados en la dificultosa evolución política, pero consciente de los deberes que le impone su progenitura, muy lejos de pretender abusar del poder y agredir, llamó ayer al comercio, llama hoy a la industria y llamará mañana y pasado a todas las clases activas de la sociedad, para que participen en las funciones de la administración pública, cuyo buen desempeño tanto afecta su prosperidad.³⁵

En esta exposición, es posible reconocer una posición ambigua frente a la Revolución: pocas alusiones a su ideario social, muchas en cambio a su faceta destructiva que obligaba a todos los sectores a sacrificar sus intereses particulares en aras de un esfuerzo nacional a favor de la reconstrucción económica, en medio de un escenario internacional adverso debido a la Primera Guerra Mundial y a las presiones que sufría el país como consecuencia de la entrada a la Guerra de los Estados Unidos:

En efecto, tras el vía crucis dilatado y penoso de sus luchas de clases, no restañadas aún sus últimas heridas y casi agotado, el país, en los momentos

³⁴ *Ibidem*, p. 4.

³⁵ Alberto J. Pani, *La política democrática industrial*... p. 8.

precisos en que inicia su reconstrucción, esto es, la restauración de las sumas de bienestar material y de moralidad perdidas en la postrer contienda y la curación de su enfermedad de constitución económica y social, sintomatizada por la perpetuidad y encarnizamiento de las luchas que acabo de mencionar, el país – decía- en condiciones internas tan difíciles, siente agravada ahora su situación de modo extraordinario, por las consecuencias inevitables de la conflagración mundial.³⁶

La política de fomento que apenas esbozó en la inauguración del Congreso el secretario Pani era eminentemente liberal, aunque se cuidó muy bien de definirla como tal. En términos generales, la concepción de Pani sobre el papel que correspondía al Estado en la economía correspondía más a la de un regulador y concertador que a la de un participante activo. Al referirse al papel que correspondía a los industriales y a los comerciantes en la concertación de las políticas y al formular su invitación para que se involucraran en el mejoramiento permanente del desempeño de la administración pública, señaló que tales tendencias democratizadoras debían ser llevadas, si fuera posible, “hasta la diluición completa del gobierno en la masa social”, aunque para ello tendrían “que resolverse necesariamente en la perfecta coordinación de todos los intereses nacionales”.³⁷

Las funciones del Estado en la promoción del desarrollo industrial y la reglamentación del comercio estaban en consonancia a su vez con la teoría tradicional del comercio internacional, fundamento teórico del librecambismo. Según ésta, cada país debe especializarse en aquellas actividades para las cuales está mejor dotado, ya sea por sus recursos naturales, por su posición geográfica o por la experiencia de sus habitantes. Se dice que un país cuenta con ventajas comparativas para producir un bien determinado cuando se conjugan estos factores y esta ventaja puede ser absoluta, cuando el costo de producción es menor que el de los demás países que producen ese bien, o relativa, cuando hay países que producen ese artículo a menor costo pero se encuentra en posibilidades de reducir esta desventaja mediante una mayor especialización. En todo caso, el mensaje es claro: cada país debe especializarse en la producción de aquellos productos en los cuales cuenta con ventajas comparativas, y beneficiarse del comercio internacional adquiriendo

³⁶ *Ibidem*, p. 4.

todo lo demás. Para no recurrir al término de ventajas comparativas, que hubiera permitido su rápida ubicación en el bando librecambista, Pani, al fin ingeniero, recurrió al ejemplo de las líneas de menor resistencia, para señalar que la naturaleza jamás se desvía de las direcciones en las que el gasto en energía es menor en relación con el rendimiento producido, otra forma de definir una ventaja comparativa.

La libre concurrencia en el comercio internacional no arrojaría beneficio alguno a la población si no estuviera acompañada de circunstancias similares en el interior del país. La libre competencia en los dos ámbitos constituiría además el incentivo más poderoso para la innovación tecnológica, ya que cuando los productores carecen de poder para influir en el precio del artículo que producen porque su cuota de producción es muy pequeña, sólo pueden aumentar su margen de ganancia reduciendo sus costos, lo que los lleva a mejorar los procesos y a invertir en el desarrollo de nuevas tecnologías. Estos principios, que son la base de la teoría microeconómica moderna, fueron defendidos por Pani ante los industriales para conjurar cualquier petición proteccionista que pensarán formularle. El encargado de la política comercial del gobierno mexicano señaló que esta era la mejor línea de actuación posible, incluso en los casos en los que los demás países practicasen políticas proteccionistas, pues en última instancia los principales beneficiarios de la libertad de comercio eran los consumidores, que por la misma razón eran los más perjudicados por las políticas proteccionistas que elevaban los precios y reducían la competencia. El secretario definió de esta manera las dos líneas fundamentales de la política industrial del gobierno de Carranza:

Primera: fomentar, por todos los medios legales disponibles, la explotación de los productos naturales de nuestro suelo, las industrias fabriles que de dicha explotación se deriven y, preferentemente, entre todas éstas, las que respondan a las necesidades primordiales de la vida humana, (lo que) equivaldría a localizar las líneas de menor resistencia en la explotación general del país y a provocar el encauzamiento de todas las actividades productoras en el sentido de la mayor prosperidad nacional, y

³⁷ *Ibidem*, p. 9.

Segunda: suprimir parcial o totalmente la concurrencia económica interior o exterior, para fomentar mediante privilegios, determinadas industrias nacionales o, mediante derechos arancelarios, las industrias exóticas que sólo puedan vivir dentro de la incubadora de la protección oficial, equivaldría a detener el progreso material del país y, con el alza de precios consiguiente a todo monopolio y la injusticia de favorecer a unos cuantos a costa de todos los demás, se intensificaría considerablemente el malestar general.

Puede decirse, pues, en pocas palabras, que la captación, extracción y transformación de los productos naturales de nuestro suelo y la libre concurrencia económica nacional e internacional, son los dos términos principales de la fórmula de nuestra política industrial.³⁸

Sin embargo, había una preocupación en el planteamiento del secretario de Industria y Comercio que era al mismo tiempo difícil de reconciliar con su credo fundamentalmente liberal: el problema de la distribución de la propiedad. Inaugurando una línea de argumentación muy socorrida por gobiernos posteriores y que demostró ser particularmente efectiva pero para irritar a los empresarios más que para lograr su cooperación, Pani los sermoneó con citas bíblicas y alusiones al Evangelio, en un intento para llamar su atención sobre la necesidad de moderar los extremos entre indigencia y opulencia. En esta misma dirección, alabó el equilibrio social que resulta cuando las diferencias "entre la clase capitalista y la clase obrera" son armonizadas por "la clase media, caracterizada por la reunión, en las mismas manos, del capital y del trabajo". Por consiguiente, consideraba indispensable para la armonía social "que la escala (en la distribución del ingreso) tenga entre su más alto y más bajo escalón, una serie de grados intermedios que reúnan los extremos por gradaciones más numerosas que espaciadas". Las formas de lograr esta situación ideal que tenía en mente el orador eran dos: buscar la repartición de la propiedad raíz entre el mayor número de gentes y fomentar la pequeña industria. El desarrollo de la pequeña industria llevaría a incrementar la demanda de trabajo y por consiguiente, contribuiría a elevar los salarios y a mejorar las condiciones de vida del proletariado.³⁹

³⁸ *Ibidem*, p. 12.

³⁹ *Ibidem*, pp. 9-10

Aunque quedó relegada al final de su alocución, no podía faltar una mención del secretario Pani sobre el papel que asumiría el gobierno en los conflictos entre el capital y el trabajo, que de hecho era una de las cuestiones que, además de la reglamentación del artículo 27 constitucional, más preocupaban a los industriales:

La forma en que se presentan y se resuelven estos conflictos —que exacerba muchas veces el inmoderado egoísmo de las clases adineradas— es el mejor termómetro revelador del régimen imperante en un pueblo, en una época dada: expoliación de los obreros por los patrones — con la ayuda de las autoridades— en las oligarquías hasta convertir al ser humano en un simple útil de trabajo cuya sustitución nada cuesta, o la expoliación del patrón por los obreros —con la ayuda también de las autoridades— en las democracias desorganizadas o demagógicas, hasta imposibilitar la marcha del trabajo industrial.⁴⁰

Frente a estos dos extremos indeseables, el secretario proponía a los industriales nada más ni nada menos que el justo medio, partiendo del supuesto de que el nuevo Estado regido por la Constitución de 1917 era ya “una democracia bien organizada”, donde ninguna de las situaciones arriba descritas tenían cabida. Por el contrario, era necesaria la cooperación de los factores de la producción de los que dependía la producción industrial para satisfacer las necesidades colectivas y servir de esa manera a los intereses nacionales, ya que:

Si la producción industrial o servicio que responde a necesidades colectivas imperiosas, requiere, como condición indispensable, la conjunción de los factores llamados capital y trabajo, es obvio que las obligaciones supremas de protección y garantía del Estado —representante y guardián de los intereses comunes del pueblo— deben tender constantemente a conservar toda la fuerza de producción o de funcionamiento de dicha dualidad, es decir, a evitar que se perturbe, desequilibre o destruya por el favor oficial hacia uno sólo de sus dos factores constitutivos. De aquí se deduce que ni el patrón ni la masa obrera —queriendo significar con esta última expresión a la totalidad de los operarios o de la parte de ella que pueda influir sensiblemente en la producción o el servicio público de que se trate— tienen el derecho de paralizar o reducir esta producción o servicio, de un modo injustificado y con perjuicio apreciable para la comunidad y que, por lo tanto, en los casos relativos de paralización o de reducción de la actividad industrial, el

⁴⁰ *Ibidem*, p. 15.

Estado tiene el deber imprescindible de intervenir en la forma que mejor proceda, para impedir o reparar la lesión de los intereses generales.⁴¹

Al parecer, el secretario de Industria y Comercio había subestimado las reservas con las que los industriales seguían viendo al nuevo gobierno, por lo menos a juzgar por el incidente que tuvo lugar en la primera asamblea plenaria del Congreso. Tan pronto como se instaló la sesión, el debate giró en torno a dos cuestiones: la primera, sobre las garantías de que gozaban los congresistas para poder expresar libremente sus ideas y en particular, sus críticas a la Constitución aprobada a principios de ese año y la segunda, directamente relacionada con aquella, era la posibilidad de proponer reformas al texto constitucional, pues en ese caso los trabajos del Congreso podrían abocarse a la discusión y redacción de estas reformas.⁴²

Pani reaccionó con evidente molestia a la actitud a todas luces impolítica de sus invitados, aunque haciendo un esfuerzo por no perder el tono conciliador que había asumido desde su primera intervención. Sobre la primera cuestión —la libertad de expresión de los industriales para criticar a la Constitución y al primer gobierno elegido conforme a la misma— el secretario destacó que el simple hecho de que durante las deliberaciones del Congreso se hubiera atacado duramente no solo al texto constitucional, sino al gobierno de Carranza, sin que hubiera habido ninguna represalia, era prueba fehaciente de que esta libertad se había ejercido a plenitud. En relación con la segunda cuestión, el hábil ingeniero destacó la buena voluntad con la que el gobierno había organizado el Congreso, en aras de lograr una relación de cooperación con los industriales en beneficio del objetivo superior de contribuir a la reconstrucción nacional y al desarrollo industrial del país, para después fijar los límites a los que estaba dispuesto a llegar el Estado en esta nueva relación con los industriales:

Más, para los efectos relativos de cooperación con el gobierno, ¿cuáles son estas condiciones políticas que fijan, por decirlo así, los límites de factibilidad del Congreso de Industriales? Todos sabemos que la Constitución de 1917 está escrita

⁴¹ *Ibidem*, pp. 15-16.

⁴² *Excelsior*, 18 y 19 de noviembre de 1917

con la sangre que el pueblo mexicano derramó en la reciente lucha reivindicadora de sus derechos –conculcados por una traición infame- y que el gobierno actual de la República –que sólo es la encarnación política de esa lucha reivindicadora- no puede ver en la Constitución de referencia más que la expresión de la voluntad popular: si ésta se encuentra equivocada, falseada o incompleta, la propia Constitución –en su artículo 135- abre modestamente la puerta a todas las enmiendas o adiciones con que el mismo pueblo la quiera perfeccionar, pero prescribe para tales casos, que dichas reformas o adiciones son acordadas en el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes y aprobada por la mayoría de las Legislaturas de los estados.

Según lo expuesto, pretender que las recomendaciones o votos que el Congreso de Industriales eleve a la consideración del gobierno, como resultado de sus labores, se refieran a reformas constitucionales y a medidas gubernamentales derivadas de estas reformas, en momentos en que ni siquiera se ha acabado de restablecer el orden legal en toda la República- equivaldría, pues a que los delegados a dicho Congreso, negando su sabiduría y sus actividades a la satisfacción de necesidades apremiantes del país y de la industria, defraudaran lastimosamente las esperanzas del gobierno y de sus poderdantes.⁴³

En pocos pasajes de sus obras podemos encontrar un indicio tan claro de la auténtica posición política de Pani como en los párrafos anteriores. Lejos de hacer una defensa doctrinal de la Constitución, de apelar a principios o de argumentar jurídicamente, el secretario de Industria y Comercio llama a los industriales a renunciar a sus pretensiones por simple realismo político. No era sensato esperar, decía Pani entre líneas, que después de una lucha armada tan cruenta pudiera modificarse una Constitución que además de definir una nueva organización política había intentado recoger las principales demandas sociales de la Revolución, menos aún cuando seguían activos varios grupos armados que se negaban a reconocer al nuevo Estado. Por el contrario, deslizó la advertencia de que los industriales podían desaprovechar una oportunidad de lograr un nuevo entendimiento con el Estado, aún sin modificar el marco legal vigente, con base en el cual podían moderarse las demandas más radicales de los obreros apelando a los intereses y a la unidad nacionales. Muchas especulaciones pueden derivarse de esta posición pragmática de Pani, pero resulta evidente que el nuevo secretario estaba convencido de la necesidad de lograr un entendimiento con los principales grupos económicos del país para poder consolidar al nuevo Estado. Para desgracia de los

industriales y los comerciantes, el secretario no duró mucho en su cargo, por lo que estos últimos dejaron pasar una espléndida oportunidad de lograr un acuerdo de largo plazo que tardaría muchos años en alcanzarse.

No todos los industriales se mostraron renuentes a colaborar con el nuevo gobierno. De hecho, algunos de los más importantes habían entablado relaciones con Carranza todavía en su calidad de primer jefe y se mostraban dispuestos a colaborar a cambio de que se les concedieran garantías y facilidades que por lo demás, no estaban en conflicto con las tesis fundamentales de la política comercial que habría de seguir el gobierno carrancista. Más aún, existen suficientes indicios de que el propio Carranza había buscado un acercamiento con los principales industriales del país en cuanto logró consolidar su control sobre la mayor parte del país. El 22 de septiembre de 1916 el Tesorero de la Nación dirigió una carta al primer jefe, en la que le informaba entre otros asuntos de una petición de una de las empresas más importantes del país:

De acuerdo con el bondadoso ofrecimiento que se sirvió usted hacerme, me permito adjuntarle la solicitud de la Compañía Fundidora de Monterrey, S. A., para que con las formalidades de estilo, tenga usted a bien expedir el permiso que autorice la libre importación de pedacería de fierro y acero a la propia compañía, en auxilio de su industria y en beneficio de multitud de obreros que tendrán suficiente trabajo bien remunerado.⁴⁴

Solicitudes como esta no le planteaban complicaciones adicionales al gobierno de Carranza, ya que estaban en plena consonancia con su política comercial, que estaba diseñada para garantizar la importación de productos que pagaran aranceles módicos con un doble objetivo: abastecer el mercado nacional y garantizar un flujo constante de ingresos aduanales, los más fáciles de cobrar y la base de las finanzas públicas. Pero los industriales que se acercaron a Carranza en busca de protección contra las importaciones recibieron un trato muy diferente, en particular los empresarios textiles, probablemente los más afectados por la Revolución. Mención aparte merece la industria cervecera nacional,

⁴³ *La política democrática industrial...* pp. 18-19.

⁴⁴ Nicéforo Zambrano a Venustiano Carranza, 22 de septiembre de 1916, AVC, doc. 10874.

por la que sentían un particular aprecio los jefes revolucionarios y que, al menos por el momento, no temía a la competencia externa dada la tecnología de envasado de la época y los tiempos de transportación, que hacía muy difícil importar cerveza de Estados Unidos y menos aún de Europa, además de que en el mercado mexicano seguía reinando el pulque entre las bebidas alcohólicas de baja graduación, aunque no por mucho tiempo más.

Durante su permanencia al frente de la Secretaría de Industria y Comercio, el ingeniero Pani jugó un papel destacado en los intentos del gobierno de Carranza por lograr una relación más equitativa entre el fisco y las compañías petroleras. El secretario Pani elaboró el decreto expedido por la Secretaría de Hacienda el 19 de febrero de 1918 que gravó con impuestos los terrenos petrolíferos y los contratos petroleros anteriores al 1º de mayo de 1917, fecha en que comenzó a regir la nueva Constitución y se constituyeron legalmente los poderes federales. Como señaló años después Pani, “el artículo 14 de tal decreto, sobre todo, es el primer intento efectivo de reivindicación constitucional del dominio directo de la nación sobre el petróleo, declarando denunciables, como los fundos mineros, los terrenos relativos.”⁴⁵

Una circunstancia inesperada determinó la separación de Pani de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Al concluir la Primera Guerra Mundial, en noviembre de 1918, el presidente Carranza se dispuso a reestructurar la Embajada de México en París, que se encontraba vacante desde hacía tiempo, con el objeto de contar con un observador de primera mano de las negociaciones en las que se habría de definir el mapa mundial de la posguerra. Sin embargo, el presidente se enfrentó a múltiples obstáculos para encontrar un candidato que reuniera los requisitos adecuados y que recibiera el beneplácito del gobierno francés. Fue así como fueron rechazadas las candidaturas del más experimentado de los diplomáticos en servicio, don Juan Sánchez Azcona, así como del subsecretario de hacienda, Rafael Nieto. El gobierno mexicano se enfrentaba a la desconfianza del gobierno francés porque a pesar de la neutralidad que había mantenido México, era conocida la simpatía de Carranza y de la mayor parte del gabinete por los imperios

centrales. Fue así como el presidente decidió finalmente ofrecer la representación diplomática en París al ingeniero Pani, probablemente por sugerencia del propio encargado de negocios de Francia en México. El secretario de Industria, Comercio y Trabajo, afecto como era a la buena vida y deseoso de conocer Europa, aceptó de mil amores y partió en diciembre de 1918 acompañado de un consejero, tres secretarios y sus respectivas familias.⁴⁶

4. La política de fomento y el activismo estatal en la regulación económica.

Entre las muchas excentricidades del gobierno constitucional de Venustiano Carranza, destaca el hecho de que al integrar su primer gabinete, el 1° de mayo de 1917, solo había dos funcionarios con nombramiento de secretarios de Estado y cinco subsecretarios encargados del despacho. Este era, ciertamente, un mal augurio para el primer gobierno constitucional después de la Revolución. Los secretarios de Estado eran el ingeniero Pani, en Industria y Comercio y el también ingeniero Pastor Rouaix en Fomento. Los cinco subsecretarios encargados del despacho eran Manuel Aguirre Berlanga en Gobernación, Rafael Nieto en Hacienda y Crédito Público, Jesús Agustín Castro en Guerra y Marina, Ernesto Garza Pérez en Relaciones Exteriores y Manuel Rodríguez Gutiérrez en Comunicaciones y Obras Públicas. De entrada, esta situación concedía cierta preeminencia política dentro del gabinete a Pani y a Rouaix, a pesar de que no eran titulares de las secretarías que tradicionalmente habían tenido mayor peso político: Gobernación, Guerra y Marina y Hacienda.

La labor del ingeniero Pastor Rouaix en la Secretaría de Fomento fue particularmente importante por varias razones. Para empezar, había una gran expectativa entre la opinión pública por seguir de cerca su gestión como funcionario del nuevo gobierno, después de su destacada participación en el Congreso Constituyente. Pero

⁴⁵ Alberto J. Pani, *Apuntes Autobiográficos*, vol. 1, p. 264.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 270.

además, había un especial interés en el gobierno del presidente Carranza por reglamentar diversas actividades industriales en las que los gobiernos anteriores habían puesto poco interés y que podían representar fuentes importantes de ingresos para el Estado o daño a los productores e intereses nacionales si no se les regulaba adecuadamente.

Merecen una mención especial los intentos del gobierno de Carranza y de varios gobernadores para organizar a los productores nacionales y obtener de esta manera mejores condiciones para la venta de sus productos dentro y fuera del país. El antecedente más importante en esta materia fue la Comisión Algodonera de la Laguna, que sentó un precedente importante para prácticas posteriores del Estado mexicano en materia de regulación de mercados e intervención directa en la determinación de precios. En octubre de 1915 las tropas revolucionarias que reconocían al primer jefe se habían apoderado de la Laguna, después de arrebatarla a los villistas. Los constitucionalistas se apoderaron de las haciendas que habían pertenecido a simpatizantes de Huerta y permitieron que los demás hacendados conservaran sus propiedades, pero a cambio del pago de un impuesto que logró recaudar 110 mil pesos en la región. El gobierno preconstitucional de Carranza decidió adquirir toda la cosecha de algodón y estableció los precios que debían pagarse en moneda nacional. Acto seguido, el primer jefe ordenó que el algodón adquirido por la Comisión se dividiera proporcionalmente entre las industrias textiles, para lo cual ordenó que se enviaran vagones de ferrocarril desde Veracruz hasta la Laguna para distribuirlo. Al mismo tiempo, se pidió a las fábricas de tejidos que precisaran cuanto algodón requerían para mantenerse en funcionamiento. La Comisión adquirió poco más de diez millones seiscientos mil pacas de algodón, que distribuyó entre la industria textil y el ejército, pero la operación arrojó un balance negativo: las plagas, el tiempo, las disputas por los precios, los costos de transporte y almacenamiento, redujeron la cosecha en un 70 por ciento.

En mayo de 1916 la operación de la Comisión Algodonera de la Laguna fue cancelada, porque los resultados no fueron los esperados y por la oposición de Luis Cabrera, que como en el caso del henequén en Yucatán, estaba en contra de una

intervención tan directa del Estado en el funcionamiento de los mercados.⁴⁷ Sin embargo, un año después, Cabrera se fue a la Cámara y Pastor Rouaix llegó al gabinete, desde donde apoyó todos los intentos de organización de productores e intermediación por parte del Estado mexicano que tuvieran como propósito obtener mejores condiciones de venta, precios más justos o garantizar el abasto de artículos que fueran prioritarios para el consumo popular o estratégicos para el desarrollo de las operaciones militares o para el funcionamiento del gobierno y de las principales actividades económicas.

Durante el gobierno constitucional de Carranza hubo un cambio importante en la estructura de la administración pública, ya que la antigua Secretaría de Fomento, que tan importante papel jugó durante el gobierno del presidente Díaz, fue dividida en dos: la de Industria, Comercio y Trabajo y la de Agricultura y Fomento. En sentido estricto, la política de fomento industrial pasó a formar parte del ámbito de competencia del ingeniero Pani, mientras que las políticas de fomento agropecuario quedaron encomendadas a la dependencia encabezada por el ingeniero Rouaix, pero en donde había cierta duplicidad de funciones era en la reglamentación y regulación de las actividades extractivas, en las que en los hechos intervinieron ambas dependencias, aunque el secretario de Fomento jugó un papel más activo en el diseño de la legislación reglamentaria de la materia.

La designación de Pastor Rouaix como secretario de Agricultura y Fomento seguramente obedeció a la intención del presidente Carranza de avanzar en la reglamentación del artículo 27 de la Constitución. Sin embargo, los avances más significativos se lograron en el ámbito de la legislación minera, debido a que en realidad la principal prioridad del gobierno en el período 1917-1920 en este sector fue en los hechos la superación de la crisis alimentaria ocasionada por la Revolución. El año de 1917 fue un año de hambre en toda la República, porque desde 1914 la producción agrícola se había desplomado como resultado del alto número de campesinos que andaban en la lucha armada, de la destrucción que trajo consigo la etapa más intensa de la Revolución y el desquiciamiento de las comunicaciones y los transportes en todo el territorio nacional. A

⁴⁷ Douglas W. Richmond, *Op. cit.*, p. 115.

pesar de todo, la presión para iniciar el reparto era muy grande y durante el gobierno constitucional de Carranza se repartieron 377 mil hectáreas, en beneficio de casi 100 mil personas. El proceso se desarrolló de la siguiente forma: 7 mil hectáreas para 2,797 personas en 1917; 75 mil has. para 17,868 en 1918; 115 mil has. para 32,816 en 1919 y 180 mil para 48,382 en 1920. La Secretaría de Agricultura y Fomento procedió con una gran cautela y fueron modificadas numerosas disposiciones legales en la materia como resultado de sus trabajos. Para ampliar sus facultades, el presidente de la República modificó la integración de la Comisión Nacional Agraria el 26 de enero de 1918, quedando integrada por el secretario de Agricultura y Fomento como presidente; un representante de la Secretaría de Hacienda, otro de la de Gobernación, otro de la Procuraduría General de la República y uno por cada una de las siguientes áreas de la propia Secretaría de Agricultura y Fomento: Agraria, de Aguas, Forestal y de Caza y Pesca y del Departamento Jurídico.

El cambio de denominación de la Secretaría de Fomento para incluir explícitamente a la Agricultura, seguramente fue una decisión política de Carranza para hacer evidente su interés por el campo, interés que se reflejó mucho más en el diseño y experimentación de una política de fomento que en una reforma agraria agresiva. Como parte de esta política, que trató de aumentar la productividad de la tierra antes de proceder a su reparto, la Secretaría impartió cursos de mecánica agrícola y estableció estaciones experimentales en varios estados del país. A pesar de la escasez de recursos, se importaron 112 tractores y seis motocultivadoras. Durante el gobierno constitucional de Carranza se avanzó también en una materia crucial para la nación: la clasificación y el inventario de las corrientes naturales de agua en el territorio nacional, resultando 301 propiedad de la nación y 111 en manos de particulares. También se revocaron o revisaron las concesiones para la explotación de recursos naturales, reafirmando la autoridad del Estado en la materia.⁴⁸

⁴⁸ Álvaro Matute, *Las dificultades del nuevo Estado*, México, El Colegio de México, 1995, (Historia de la Revolución Mexicana 7), p. 205.

5. La cuestión bancaria y el problema monetario.

El problema de los bancos siguió siendo una de las más grandes preocupaciones del gobierno mexicano durante la presidencia de Venustiano Carranza. El Constituyente había hecho suya la idea de crear el banco único de emisión al aprobar el artículo 28, en cuya redacción había influido mucho Rafael Nieto, pero por el momento existían aún dificultades casi insalvables para echarlo a andar, la más importante de las cuales era la carencia de recursos.

Cuando parecía haber quedado atrás el problema de los bilimbiques y la circulación monetaria se normalizaba, un nuevo problema apareció en el horizonte: la apreciación de la plata. A mediados de 1917 comenzaron a subir los precios internacionales de la plata debido a los desajustes económicos provocados por la Primera Guerra Mundial. La consecuencia inmediata fue que en el caso de las monedas de cincuenta centavos el valor intrínseco era superior a su valor nominal, por lo que comenzaron a desaparecer de la circulación ya fuera porque eran atesoradas por los particulares o porque abandonaban el país como contrabando. El gobierno resolvió la emergencia creada por esta situación y que amenazaba con desquiciar nuevamente el sistema de pagos del país emitiendo monedas de menor tamaño para superar el desajuste, pero el problema puso nuevamente en evidencia la necesidad de contar con papel moneda de aceptación general, garantizado por una única autoridad monetaria. El periódico *Excelsior* emprendió con tal motivo una campaña durante el segundo semestre del año a favor del papel moneda como medio circulante.⁴⁹

En diciembre de 1917 el presidente envió al Congreso el "Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión", elaborado por el subsecretario encargado del despacho Rafael Nieto. En la exposición de motivos, el presidente Carranza recordó al

⁴⁹ Álvaro Matute, *Op. cit.*, pp. 210-211.

Congreso de la Unión las razones que llevaron al Constituyente a aprobar la inclusión dentro de la Constitución del banco único de emisión:

El Congreso Constituyente consideró, atinadamente, que se hacía necesario un cambio radical en el sistema bancario de la República, sobre bases económicas más racionales, y con el propósito de que el Estado obtuviera de la nueva legislación bancaria los beneficios a que la nación tiene derecho. De ahí que en la Constitución Política en vigor quedara estampado el precepto de establecer en la República un solo Banco de Emisión, controlado por el gobierno federal.⁵⁰

La creación del banco único de emisión constituía el paso definitivo para normalizar el régimen monetario de la República y para darle al Estado el control sobre la política monetaria. Sin embargo, hasta entonces no había podido concretarse debido a que el gobierno mexicano quería normalizar sus relaciones con la comunidad financiera internacional para contar con suficientes recursos, incluidos créditos del exterior, para la fundación del banco:

El Ejecutivo a mi cargo ha venido palpando, desde hace un año, las serias dificultades que entraña un régimen monetario a base metálica; pero, sin embargo, no había considerado oportuno que, sin recursos del exterior, se estableciera el nuevo Banco de Emisión, en razón de que, para no poner en peligro el éxito de la nueva institución bancaria, era preciso iniciar sus operaciones sobre bases firmes, contando con una cierta normalización de los ingresos y egresos del gobierno de la República, a efecto de alejar el peligro de que una necesidad pública imperiosa hiciera vacilar en sus principios la marcha de la nueva institución de crédito. Por otra parte, se hacía necesaria la desaparición o atenuación de la desconfianza, en parte justificada, puesto que ha sido difícil para el público distinguir hasta donde la desaparición de la riqueza correspondía a los excesos naturales de todo movimiento armado, y hasta donde tenía origen en la injusta organización económica de regímenes pasados y en las mismas condiciones revolucionarias en el país.⁵¹

El proyecto fue enviado a los secretarios de ambas Cámaras por Rafael Nieto el 8 de diciembre de 1917. Sin embargo, el error de cálculo que había llevado al presidente a

⁵⁰ Rafael Nieto, "Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión presentado por el C. Presidente de la República, Venustiano Carranza" en Rafael Nieto, *op. cit.*, p. 323.

⁵¹ *Ibidem*

enviar al Congreso su iniciativa se debía a que existía un optimismo poco justificado en el gobierno sobre la posibilidad de lograr un arreglo pronto con los acreedores internacionales de México. En realidad, tanto en la creación del banco único de emisión como en la renegociación de la deuda al gobierno de Carranza le correspondió dar los primeros pasos, pero la solución a estos dos problemas le correspondería a los siguientes gobiernos.

La necesidad de llegar a un entendimiento con la banca internacional llevó al gobierno de Carranza a moderar su actitud hacia los banqueros mexicanos, con el interés que estos sirvieran como intermediarios. En el otoño de 1918 el subsecretario Nieto inició un acercamiento con el director del Banco Nacional de México, Agustín Legorreta, para tratar de encontrar una solución política al decreto del 15 de septiembre de 1916, que abrogó las concesiones de los bancos de emisión y los declaró en proceso de liquidación. El acuerdo alcanzado por Nieto y Legorreta estipulaba que el Banco Nacional dejaría de emitir billetes y redimiría los que hubiera emitido anteriormente, a cambio de seguir operando y de que el gobierno reconociera su deuda y pagara un interés del 10% anual sobre la misma, pagadero al final del bimestre. La deuda reconocida por el gobierno no incluiría la participación del banco en la suscripción de los bonos de la serie "B" de 1913 (emitidos por el gobierno del general Victoriano Huerta). El proyecto fue aprobado en lo general por el gabinete, pero Carranza se reservó la decisión final sobre los intereses que el gobierno estaría dispuesto a pagar. De esta manera, el Consejo de Administración recuperó el control sobre las actividades del Banco.⁵²

El 13 de noviembre de 1918 se expidió una nueva Ley Monetaria que reemplazaba a la que estaba vigente desde 1905. Su característica más importante era la reducción de la ley en las monedas de plata a .800. Las denominaciones de las monedas que estarían en circulación serían de un peso y 50, 20 y 10 centavos. Quedaba prohibida la refundición y exportación de la antigua moneda fraccionaria por parte de los particulares. El decreto fue respaldado con una importante acuñación de las nuevas monedas durante el último mes y

medio de 1918 y en octubre de 1919 entraron en circulación nuevas monedas de plata y bronce, que fueron recibidas con un incremento en los precios al menudeo, pero la nueva emisión coincidió con un repunte en el precio internacional de la plata que nuevamente puso en una situación difícil la estabilidad monetaria del país.

En enero de 1920, el presidente Carranza emitió un nuevo decreto autorizando a la Comisión Monetaria a emitir vales de un peso y 50 centavos, con el carácter de "especie fraccionaria de la moneda de oro nacional". Los vales circularon, con bastante resistencia por parte del público por la experiencia aún reciente de los bilimbiques, pero circularon a final de cuentas.⁵³ Pero el gobierno constitucional de Carranza estaba a punto de llegar a su abrupto final, por lo que no hubo nuevas emisiones de estos vales.

6. La renegociación de la deuda pública.

Después de varios años de haberse suspendido los pagos de la deuda exterior de México y ante la situación todavía incierta que observaban en nuestro país, los banqueros extranjeros presionaban a sus gobiernos para que el pago de la deuda fuera incluido como parte de las condiciones para reconocer al nuevo gobierno. Para entonces las cosas no solo habían cambiado en México sino en el mundo, debido principalmente a la I Guerra Mundial, que había concedido a los banqueros norteamericanos la hegemonía dentro de las finanzas internacionales. A su vez, el gobierno de los Estados Unidos pasó a representar los intereses de sus aliados europeos en México, pero subordinándolos a sus propios intereses, con lo cual la renegociación de la deuda pasó a formar parte de la ya de por sí complicada agenda de las relaciones entre México y los Estados Unidos, agravada por el artículo 27 constitucional que tanto preocupaba a los inversionistas extranjeros y por la renuencia del gobierno de Carranza a participar en la guerra.⁵⁴

⁵² Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios...*, p. 139.

⁵³ Álvaro Matute, *Las dificultades del nuevo Estado*, p. 211.

Las negociaciones con la banca extranjera no iban a ser fáciles por varias razones: en primer lugar, por la debilidad de las finanzas públicas mexicanas, que no podían soportar transferencias fuertes hacia el exterior por concepto de pago de intereses sobre la deuda, pero también porque no existía acuerdo sobre el monto de la deuda externa ya que el gobierno de Carranza no reconocía como deuda pública los créditos contratados por Victoriano Huerta y estaba a discusión el monto y la clasificación de la deuda de los Ferrocarriles Nacionales. Por si fuera poco, los contactos con la banca internacional estaban rotos, ya que era la vieja burocracia financiera porfirista la que conservaba los vínculos y la confianza de la banca extranjera, por lo que los representantes del nuevo gobierno de entrada eran vistos con recelo por los banqueros europeos y norteamericanos.

Como botón de muestra, el ex presidente de México y ex canciller en el último gabinete de Díaz, Francisco León de la Barra, fungía como asesor de los banqueros franceses y redactó un memorándum “sobre la defensa de los intereses privados en México”, que recogía las preocupaciones de los acreedores de su país y consideraba que había llegado el momento de plantear al nuevo gobierno las condiciones que debería satisfacer antes de recuperar su “respetabilidad financiera”. Entre éstas incluía el reconocimiento de los bonos de la deuda exterior pertenecientes a emisiones que hubieran sido autorizadas por el Congreso mexicano, incluida la famosa serie “B” de 1913 emitida por el gobierno de Huerta, así como el reconocimiento a todas las concesiones otorgadas a los bancos y a las compañías ferrocarrileras y petroleras. Finalmente, esperaban que la Secretaría de Hacienda acreditara los impuestos pagados por las empresas a cualquiera de los ejércitos revolucionarios (incluidos los convencionistas).⁵⁵

En un documento sin fecha que se encuentra en el Archivo de Carranza y que presumiblemente fue elaborado por algún funcionario de la Secretaría de Hacienda, (probablemente Nieto) se hacía una primera estimación de la deuda del gobierno de la Revolución:

⁵⁴ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios...*, p. 124.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 125.

Descontando las cantidades adeudadas por la nación por virtud de compromisos anteriores al movimiento revolucionario, puede decirse que el monto de las cantidades nuevamente adeudadas, apenas llegará a la cantidad de 125 millones de pesos oro nacional, que es la suma que el país queda a deber después de 4 años de lucha y que constituye el resultado de la gestión hacendaria de la Primera Jefatura. Desde el principio de la Revolución, el Gobierno Constitucionalista resolvió desconocer los empréstitos que pudiera contraer Huerta en el extranjero. Más tarde han quedado legalmente desconocidos todos los actos emanados de la administración huertista. El Gobierno Constitucionalista, sin embargo, nunca se ha negado a reconocer las obligaciones legítimas anteriores a la Revolución... a pesar de su buena voluntad, el gobierno revolucionario no puede hacer frente a los servicios de réditos y amortización de la deuda pública vencidos desde 1913, pero en lugar de procurar aplazamientos constantes, prefirió aplazar indefinidamente el servicio de la deuda pública. La cantidad que importaba la deuda pública de 1913 era aproximadamente de 427 millones de pesos.⁵⁶

El primer problema que se le presentaba al presidente Carranza era el de la interlocución con la banca internacional, dada la desconfianza que inspiraba su gobierno en los círculos financieros extranjeros. Por si fuera poco, la fama de radical que le habían valido sus artículos y la mala fe de sus enemigos le hacía un flaco favor a Luis Cabrera en ese sentido, a pesar de que mantenía algunos contactos con la clase política en Washington que ayudaban a matizar esta percepción. Los que hubieran podido ser los intermediarios naturales, los banqueros mexicanos y en particular los miembros del Consejo del Banco Nacional de México, el más importante del país y el mejor conocido fuera de sus fronteras, no tenían demasiados incentivos para cooperar con Carranza, con su banco incautado como estaba y obligado a extender préstamos sin garantía para que el gobierno pudiera pagar sus sueldos. A pesar de ello, el director del Banco Nacional, Agustín Legorreta, aceptó colaborar con las autoridades hacendarias para tender puentes con la banca internacional y comenzar las negociaciones sobre la deuda mexicana.⁵⁷

⁵⁶ "Deuda de la Revolución", s. f., AVC doc. 17077.

⁵⁷ Emilio Zebadúa, "El Banco de la Revolución", en *Historia Mexicana*, vol. XLV, núm. 177, julio-septiembre de 1995, p. 83.

El 31 de agosto de 1917 el gobierno de Carranza recibió una buena noticia que modificó considerablemente sus expectativas: el pleno reconocimiento de Washington.⁵⁸ Con el paso de los meses quedó claro, sin embargo, que el reconocimiento no aumentó sustancialmente la capacidad de maniobra del gobierno mexicano frente a la banca internacional, dando inicio a un círculo vicioso que se prolongaría hasta 1925: la banca internacional exigía el cumplimiento de las obligaciones financieras de México como primer paso para volver a considerarlo sujeto de crédito, en tanto que México requería de recursos del exterior para poder fundar su banco central y consolidar de esa manera su sistema financiero, alejar la amenaza de un nuevo caos monetario y sentar las bases para la reconstrucción económica que le permitiría, entre otras cosas, cumplir con sus obligaciones con el exterior.

El gobierno mexicano había contratado a Edward Kemmerer como asesor de la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera. Profesor de economía en la Universidad de Princeton, el doctor Kemmerer se hizo célebre durante los años veinte porque acumuló un sólido conocimiento sobre la economía de los países latinoamericanos. En 1917 gozaba ya de prestigio ante el Departamento de Estado norteamericano y el gobierno mexicano había recurrido a él como una forma de enviar a la comunidad financiera internacional el mensaje de que estaba decidido a llevar a cabo una reforma profunda de la economía mexicana. Los objetivos generales que perseguían las propuestas de Kemmerer eran los de "aumentar los ingresos, la eficiencia y los poderes del Estado".⁵⁹

Sin embargo, ante el estado tan delicado que presentaba la economía nacional, sus recomendaciones se centraron en medidas para estabilizar el valor del peso. Kemmerer estaba convencido que la circulación monetaria no podía seguir basándose en las monedas de plata, ya que a final de cuentas dependía del valor del metal y las oscilaciones en el precio internacional del mismo ejercían presiones especulativas que el gobierno estaba incapacitado para enfrentar por carecer de instrumentos para ello. Kemmerer propuso que

⁵⁸ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios...*, p. 129.

⁵⁹ Emilio Zebadúa, "El Banco de la Revolución", p. 80.

se mantuviera el patrón oro y se constituyera una reserva de este metal para estabilizar el tipo de cambio y crear una base para el crédito interno, lo que Carranza interpretó como un argumento adicional a favor de la creación del banco central, que sería el encargado de resguardar la reserva y garantizar la confianza del público en el dinero fiduciario con base en sus reservas en oro.⁶⁰

El problema que no pudo resolver Kemmerer fue de donde iba a salir el excedente para crear el banco central. Mientras el gobierno no lograra tener control total sobre la recaudación y acceso al mercado internacional de crédito, la reconstrucción económica seguiría pendiendo de un hilo muy delgado. Los problemas se agravaron para México al término de la Primera Guerra Mundial, ya que la posición de Washington se endureció ante su inminente victoria. Algunos inversionistas norteamericanos comenzaron a hablar de la posibilidad de establecer un "protectorado" financiero si Carranza no lograba pacificar al país y garantizar los intereses extranjeros en México.⁶¹

En aras de apurar la renegociación de la deuda, durante el otoño de 1918 el gobierno hizo un esfuerzo por hacer las paces con el Banco Nacional de México mediante el convenio referido en el apartado anterior, con el interés de que la institución financiera más reconocida del país colaborara con el gobierno en las negociaciones con los banqueros extranjeros. Mientras tanto éstos habían dado pasos firmes hacia una mayor organización para la defensa de sus intereses. La idea fue madurando durante el otoño de 1918 cuando funcionarios norteamericanos encargados de los asuntos mexicanos les aconsejaron a los banqueros de su país que formaran un frente común con los banqueros europeos. Así fue como el 23 de febrero de 1919 se anunció la integración del Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México.⁶²

Inmediatamente después de la creación del Comité una delegación mexicana encabezada por Rafael Nieto viajó a Nueva York para estudiar la reestructuración de la

⁶⁰ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios...*, p. 131.

⁶¹ *Ibidem*, p. 137.

deuda y presentar a los banqueros las necesidades financieras del gobierno. El 18 de marzo Nieto fijó ante los banqueros la posición del gobierno mexicano: Carranza estaba dispuesto a reconocer "todas las obligaciones justas y legales", pero esperaba a cambio que los banqueros ayudaran a cumplirlas. El gobierno sólo podía disponer de 30 millones de pesos al año para el pago del servicio de la deuda, pero primero tenía que consolidar la estabilidad monetaria del país para lo cual consideraba impostergable avanzar en la creación del Banco de México, además de que la rehabilitación de las finanzas públicas todavía requería de un importante esfuerzo. Por ello, la posición del gobierno era reconocer la deuda y convenir en la reanudación gradual del pago de intereses y capital pero a cambio de un préstamo mucho mayor.⁶³

Aunque no se lograron acuerdos concretos, comenzó una colaboración entre el Comité Internacional de Banqueros y el gobierno de Carranza que duraría hasta su muerte. A su regreso a México, Nieto envió a los banqueros un reporte detallado sobre los ingresos y los gastos del gobierno, para que los banqueros evaluaran la capacidad real de pago del país. Estos a su vez le enviaron varias recomendaciones para lograr un incremento en los ingresos fiscales, entre las que se contaban la elevación de los impuestos de los principales productos de exportación, con lo que se colocaban en una posición claramente contraria a los intereses de otros inversionistas extranjeros en México, como los petroleros. Sin embargo, durante el resto del gobierno de Carranza no fue posible avanzar más en la renegociación de la deuda: los banqueros sabían muy bien que el ciclo político del presidente se estaba cerrando y preferían esperar a que el nuevo gobierno les planteara sus propuestas.⁶⁴ En realidad, ni Lamont ni sus socios tenían prisa por alcanzar un acuerdo: habían esperado tanto que preferían aguardar un poco más, para que fuera el gobierno mexicano el que tuviera más urgencia por solucionar el problema de la deuda para tener acceso a créditos nuevos, y así obtener mejores condiciones.

⁶² *Ibidem*, p. 143.

⁶³ *Ibidem*, p. 144.

7. La reconstrucción económica en vísperas del derrumbe del gobierno de Carranza: avances y límites de la reorganización estatal.

La obra hacendaria de Luis Cabrera y Rafael Nieto no ha sido valorada hasta ahora en todo lo que vale por varias razones, pero sobresalen dos. La primera porque habían sido los acontecimientos políticos y militares del período los que habían captado el mayor interés de los historiadores hasta hace muy poco tiempo, de tal forma que la historiografía sobre el tema es relativamente reciente. La segunda, porque parecería a simple vista que su legado no fue significativo; a esta visión contribuyen por un lado la falta de información económica sobre el período que permita evaluar la evolución económica del país y en particular el desempeño de las finanzas públicas y por el otro, la percepción muy arraigada en la historiografía de que la reconstrucción económica comienza durante el gobierno de Plutarco Elías Calles.

En realidad, es posible constatar que la mayor parte de las medidas de política económica que permitieron redefinir el papel del Estado en la economía a partir de los años veinte habían sido delineadas ya por Luis Cabrera y Rafael Nieto en sus proyectos de reconstrucción. El principal problema al que se enfrentaron fue que el gobierno de Carranza no logró la pacificación total del país y por lo tanto, no contó con condiciones internas y externas favorables para realizar su programa de gobierno. Por otro lado, el carácter innovador de la Constitución de 1917 en relación con el régimen de propiedad también implicó una gran reserva, que en varias ocasiones se tradujo en hostilidad abierta, de las potencias extranjeras y sobre todo de los Estados Unidos en sus relaciones con México.

Cabrera y Nieto tenían claro que era necesario aumentar la recaudación ampliando la base gravable y diversificando las fuentes de tributación, pero la inestabilidad política del país no les permitió llevar a cabo la modernización de la hacienda pública; estaban conscientes de la necesidad de racionalizar el presupuesto, pero enfrentaron la férrea oposición de los generales que se habían erigido en auténticos caciques militares de las regiones que controlaban; compartían con el presidente la confianza en que la fundación

del banco central permitiría estabilizar el tipo de cambio y regular la oferta monetaria y ofrecería una base para la expansión del crédito, pero no contaron con recursos suficientes para poderlo fundar; intentaron renegociar la deuda externa de México en los mejores términos posibles, pero carecían de la fuerza política suficiente y la reorganización económica del país era demasiado incipiente para asumir compromisos con cargo al presupuesto, deficitario a pesar de sus esfuerzos. Pero a pesar de que no lograron llevar a buen término ninguno de estos objetivos, su gestión fue trascendental por haberse echado encima la pesada tarea de iniciar la reconstrucción de la hacienda pública y de dar los primeros pasos hacia la normalización de los procesos económicos y administrativos del Estado mexicano, además de que sus afanes y proyectos marcaron las líneas generales por las que transitarían las siguientes administraciones.

Había dos aspectos centrales en los que había que avanzar además de la pacificación del territorio nacional para poder cimentar la reconstrucción sobre bases sólidas: el marco legal emanado de la Constitución de 1917 estaba inconcluso, pues faltaban por reglamentar la mayor parte de los artículos constitucionales y particularmente, los relativos a la propiedad, a la regulación estatal de las actividades económicas y a las relaciones entre el capital y el trabajo. Paralelamente, no estaba definido aún el nuevo esquema de relaciones internacionales del Estado mexicano: si bien es cierto que se estaban estableciendo los principios de lo que habría de ser durante la mayor parte del siglo XX una de las pocas políticas del Estado mexicano en donde podemos apreciar una continuidad fundamental, evidentemente con sus matices, como era el caso de la política exterior mexicana, no quedaba del todo claro más allá de los principios doctrinales que normarían la actuación de la cancillería, como visualizaba el Estado mexicano sus prioridades en materia de política exterior, o dicho de otra forma, con qué países le interesaba tener un acercamiento y profundizar sus intercambios económicos, políticos y culturales y con cuáles le interesaba simplemente administrar la relación existente para mantener los intercambios e intereses económicos que ya existían.

La elaboración, discusión y aprobación de las leyes reglamentarias de la Constitución de 1917 contaminó por igual las relaciones de México con el exterior y los intentos del Estado por definir una nueva relación con industriales y comerciantes. La salida de Pani de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo interrumpió sus esfuerzos por acercarse a estos dos sectores que eran tan necesarios para la reconstrucción, pero permitió en cambio un acercamiento a otro sector con el que el gobierno de Carranza había roto de manera por demás precipitada y que sin embargo, jugaría un papel clave en las décadas siguientes: el todavía incipiente movimiento obrero organizado. El hombre indicado para comenzar la tarea de restablecer puentes con los sindicatos era el general Plutarco Elías Calles, gobernador de Sonora. Además, su designación como miembro del gabinete lo alejaría de Hermosillo, desde donde podía apoyar más activamente la candidatura de Obregón, por lo que muchos vieron en su ingreso al gabinete una maniobra de Carranza para sacarlo del complicado juego de la sucesión presidencial que estaba por iniciarse.

El general Calles se tomó su tiempo para asumir sus nuevas responsabilidades, por lo que durante varios meses continuó al frente del despacho León Salinas. Aunque su designación formal como secretario de Industria, Comercio y Trabajo tuvo lugar el 17 de mayo de 1919, Calles no se hizo cargo del despacho hasta octubre, cuando se separó definitivamente del gobierno de Sonora después de entregar el poder a otro partidario de Obregón y ya para entonces experimentado político revolucionario: Adolfo de la Huerta.

Los pocos meses de trabajo efectivo del general Calles al frente de la Secretaría fueron muy intensos y marcaron una sensible diferencia con la gestión de Pani en sus relaciones con el movimiento obrero, pero no significó una ruptura total en otros aspectos. La cercanía de Calles con Luis N. Morones y su apoyo a los gobernadores radicales durante los años veinte ha distraído la atención de los estudiosos de su figura sobre un aspecto importante de su gestión gubernamental en Sonora, que transcurrió entre 1915 y 1919: su posición firme en la aplicación de las leyes pero abierta a la colaboración con los capitalistas nacionales y extranjeros. Esta actitud y sus buenas relaciones con el

movimiento obrero que se estaba organizando pudo haber influido en la decisión de Carranza de ofrecerle la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo: su política de fomento a la inversión extranjera, pero con base en el principio de que la rectoría económica del Estado debía ser asumida como un hecho consumado por los inversionistas privados, nacionales y extranjeros.

El general Calles insistió a su modo, en asombrosa sintonía con el ingeniero Pani, con el que no lo unían lazos amistosos, en las oportunidades que se le abrían a la inversión privada para participar en la reconstrucción, siempre y cuando entendieran que era imposible reformar los artículos fundamentales de la Constitución de 1917 sin desatar otro conflicto de consecuencias impredecibles. Al igual que su antecesor, apeló al realismo político y señaló a los inversionistas que después de tantos años de abusos era natural que los trabajadores y los campesinos asumieran posiciones radicales, que se irían corrigiendo con el paso de los años ya que no reflejaban los verdaderos objetivos del Estado surgido de la revolución, preocupado por la reconstrucción nacional y no por exacerbar la lucha de clases:

Es cierto que al efectuarse la solución de los problemas de México han ocurrido casos del abuso del poder recientemente encontrado, y de la falta de comprensión de la reciprocidad de servicio y responsabilidad que deben existir entre el capital y el trabajo. Son deplorables, aunque su efecto no es en manera alguna comparable con los abusos despiadados que aquí constituían la regla y no la excepción por parte del capital en tiempos idos. Estos errores corrientes que se cometen de vez en cuando no son inesperados, dada la rapidez con la que se ha erigido nuestro nuevo edificio social, pero no representan los propósitos tan a menudo declarados y comprobados del actual gobierno mexicano. La verdad es que el trabajador mexicano, cualesquiera que sean los errores que haya cometido y que pueda cometer, se va encaminando, de una manera sorprendente y grata, con serenidad y entusiasmo, hacia sus nuevas oportunidades.⁶⁵

El general Calles era un político, no un teórico y como tal, hizo una defensa política del programa que los gobiernos revolucionarios estaban tratando de realizar para cumplir las principales demandas que se habían expresado durante el movimiento armado.

Como gobernador de Sonora, tuvo que enfrentarse a tres grandes empresas norteamericanas, la Compañía Constructora Richardson, dueña de facto del Valle del Yaqui y los dos gigantes mineros: la Mctexuma Cooper Company de Nacozeni y la Cananea Consolidated Cooper Company, de no muy grata memoria para los revolucionarios. Con las compañías mineras Calles logró alcanzar una cooperación mutuamente benéfica, después de algunos altercados: a cambio de garantías, el gobernador pudo obtener los recursos fiscales para emprender su ambicioso programa de reconstrucción económica y reforma social en Sonora. Ciertamente, no fue fácil vencer la resistencia de las dos empresas mineras, que defendieron con la ley en la mano las exenciones fiscales concedidas por el gobernador porfirista Luis E. Torres, pero después de alcanzar su enfrentamiento más violento con Calles en 1917, cuando la mina de Cananea estuvo cerrada todo el verano, terminaron por aceptar sus condiciones.⁶⁶

Dos acontecimientos políticos influyeron en el ánimo de las empresas para aceptar finalmente las nuevas reglas del juego: la promulgación de la Constitución federal en febrero de 1917 y la elección de Calles cuatro meses después como gobernador constitucional. El gobernador envió un telegrama al presidente Carranza a principios de septiembre, poco después del primer informe de gobierno presidencial, en donde le informaba sobre la marcha del conflicto y le manifestaba su confianza en la pronta solución del mismo:

Todo me hace suponer que la compañía de Cananea reanudará sus trabajos y que quedarán entendidos para siempre que deben respetar y obedecer las leyes del país...En mi concepto este será uno de los triunfos más grandes del gobierno Constitucionalista, porque quedará sentado el precedente de que ha pasado la época en que las compañías americanas se consideraban los amos del país.⁶⁷

⁶⁵ Archivo Plutarco Elías Calles (APEC), fondo presidentes, serie 0202, expediente 39, fojas 21-23, inventario 894, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

⁶⁶ Edward Farmer, "Un nacionalismo pragmático: el gobierno callista en Sonora y el capital extranjero", *Boletín del Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca*, No. 31, mayo-agosto de 1999, pp. 4-8.

⁶⁷ Edward Farmer, *Op. cit.*, p. 8-9.

El éxito alcanzado por Calles en sus negociaciones con las empresas mineras, radicaba en el reconocimiento mutuo de que la cooperación era posible y deseable. El gobernador necesitaba recursos fiscales para poder llevar a cabo su programa de gobierno y las empresas necesitaban certeza jurídica y protección militar contra los ataques de los bandidos y los indios. A cambio de renunciar a los excesivos privilegios fiscales concedidos durante el Porfiriato, las empresas obtuvieron la protección del gobernador, que además estaba interesado en no abrumarlas con cargas tributarias demasiado onerosas, para no matar la gallina de los huevos de oro. Tanto Calles como las empresas mineras de Cananea y Nacozari coincidían en su interés por mantener y de ser posible acrecentar la producción minera del estado de Sonora, aunque por diferentes razones. Este acuerdo en lo fundamental rindió sus frutos, ya que al ser nombrado secretario de Industria, Comercio y Trabajo, los gerentes de la Moctezuma Cooper Company sugirieron al director de la empresa, que se encontraba en Nueva York, que hiciera llegar al presidente Woodrow Wilson “un voto de confianza a favor del señor general Plutarco Elías Calles por la protección con que el gobierno ha atendido en todo tiempo el estado general de cosas en Nacozari y Pilares, protestando al mismo tiempo enérgicamente contra cualquier intervención”.⁶⁸

La posición de Calles frente al capital privado fue siempre clara: respeto irrestricto en el marco de las leyes que de manera soberana determinarían los gobiernos revolucionarios, en concordancia con la Constitución. Pero incluso con relación al tan discutido artículo 27, el general Calles estaba de acuerdo en el principio de no retroactividad de la ley, por lo que había dado reiteradas garantías a los inversionistas de que sus concesiones serían respetadas. De hecho, sus principales puntos de conflicto con los empresarios nacionales y extranjeros se debieron a la reivindicación de los derechos del nuevo Estado a fijar impuestos más equitativos y a eliminar las exenciones fiscales, lo mismo que a intervenir en los conflictos entre el capital y el trabajo. Seis años después, siendo ya presidente de la República y precisamente en el momento en el que la prensa

⁶⁸ APEC, expediente 53, legajo 1/22, foja 4, inventario 1717, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

norteamericana lo acusaba de bolchevique, el general Calles escribió en una breve nota para *The Nation* de Nueva York en su sesenta aniversario:

En la actualidad, México, el que es probablemente el país de la tierra más rico potencialmente en proporción a su extensión, necesita y recibe gustosamente la entrada del capital extranjero. Otorgará una protección completa a todo el capital que esté dispuesto a acatar las leyes de la Nación. Estas leyes no son ni drásticas ni confiscatorias, como continúan alegando algunos que son hostiles a nuestros propósitos. Pero dichas leyes sí procuran asegurarle al trabajador que no sea explotado desmedidamente como sucedía antes, y que reciba una proporción justa de los frutos de su labor. Estos principios son fundamentales para nosotros, y no hay poder en la tierra que pueda inducirnos a que los cambiemos o modifiquemos. Sabemos que estas mismas leyes, si se aplican debidamente, lejos de perjudicarlo, protegen el capital que tiene una apreciación debida de sus responsabilidades.⁶⁹

Como secretario de Industria, Comercio y Trabajo, Calles vivió de cerca parte de la acometida que desde principios de ese año habían lanzado el subsecretario de Estado, Robert Lansing y el embajador de los Estados Unidos en México, Henry Fletcher, para que fuera derogado el artículo 27 constitucional.⁷⁰ El secretario cabildeó para que el proyecto de Ley del Petróleo que se estaba discutiendo en las cámaras naufragara, por considerarlo deficiente y demasiado favorable para las compañías extranjeras. A cambio, obtuvo del presidente la autorización para que se reanudaran los permisos de exploración en enero de 1920, poco antes de abandonar la Secretaría, ya que la larga negativa presidencial a concederlos había afectado no solo a las compañías extranjeras, sino a mexicanos dispuestos a participar en la industria, entre ellos su amigo el ingeniero Luis L. León, que recibió el mismo trato que los demás.⁷¹

El frente en el que estuvo más activo Calles durante el último trimestre de 1919 fue el de los conflictos obreros. El más importante fue el que estalló el 21 de octubre en el estado de Veracruz, en donde varias empresas se fueron a huelga. La ciudad más afectada

⁶⁹ APEC, fondo presidentes, serie 0202, expediente 39, fojas 21-23, inventario 894, Fideicomiso Archivos Plutarco Elias Calles y Fernando Torreblanca.

⁷⁰ Daniela Spenser, "En el gabinete de Venustiano Carranza", *Boletín del Fideicomiso Archivos Plutarco Elias Calles y Fernando Torreblanca*, No. 30, enero-abril de 1999, pp. 3-4.

⁷¹ Daniela Spenser, *Op. cit.*, pp. 7-9.

por las huelgas era Orizaba, en donde varias empresas textiles, la Cervecería Moctezuma y algunas fábricas de cigarros y puros se fueron a la huelga por varias razones, pero destacaba una que políticamente era muy difícil de manejar: la reubicación de los trabajadores que habían participado en los batallones rojos que pelearon con los constitucionalistas en contra de Villa y que a su regreso del frente se encontraron con que sus puestos habían sido ocupados, por lo que tuvieron que conformarse con plazas más mal pagadas.⁷² El secretario Calles se trasladó a Veracruz y aunque no logró que las partes llegaran a un acuerdo, parece ser que su apoyo fue decisivo para que el movimiento no fuera reprimido. Después de cinco semanas de huelga los trabajadores resolvieron levantarla, a pesar de que la solución definitiva del conflicto estaba pendiente de una resolución de la Junta Central de Conciliación y Arbitraje. A pesar de este resultado indefinido, los trabajadores estaban satisfechos porque habían logrado frenar la ofensiva empresarial a favor de los contratos de trabajo individuales y estaban agradecidos por el apoyo de Calles, a quien se vinculó aún más con el movimiento obrero a partir de entonces, y en particular con la CROM, a la que pertenecían la mayoría de los sindicatos que habían participado en el movimiento.⁷³

El breve paso de Calles por el gabinete del presidente Venustiano Carranza concluyó intempestivamente a fines de enero de 1920, como consecuencia de la campaña presidencial de su amigo y paisano, el general Álvaro Obregón, y como parte también de la ruptura entre los antiguos constitucionalistas y el que fuera su primer jefe ante la sucesión presidencial de 1920. En su carta al secretario de Gobernación, Manuel Aguirre Berlanga, Calles dejó constancia escrita de los motivos que lo orillaron a salir del gabinete presidencial tal y como se los había expuesto personalmente al presidente y aprovechó la ocasión para darles una cachetada con guante blanco a Carranza y sus colaboradores, que apoyaban sin recato alguno la candidatura del ingeniero Bonillas:

⁷² Daniela Spenser, *Op. cit.*, pp. 11-12.

⁷³ Carta de Eulalio Martínez, dirigente regional de la CROM, al secretario Calles, 2 de diciembre de 1919, APEC, expediente 11, foja 80, inventario 5251, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

Son bien conocidas del señor Presidente de la República mis ideas políticas y los compromisos que en tal sentido tengo con uno de los partidos actuantes. Y como esta situación la estimo incompatible con el delicado cargo de Secretario de Estado, con que fui honrado por el señor Presidente, puesto que tales funciones deben desarrollarse ajenas a todo partidismo, con estricta neutralidad política, fuera de toda sospecha y solo por servir los intereses del pueblo sin distinción alguna, creo de mi deber presentar la renuncia al cargo de Secretario de Industria, Comercio y Trabajo,...

El gobierno de Venustiano Carranza había terminado casi un año antes de lo previsto, aunque el presidente no se daría cuenta hasta mayo, cuando encontraría la muerte en plena retirada en un pueblo de la Sierra Norte de Puebla. En realidad, la efervescencia política había comenzado desde 1919, circunstancia que evidenciaba no solamente la inquietud de los mexicanos por conocer quien sería el próximo presidente de la República, sino el debilitamiento político del presidente Carranza, acrecentado por su negativa a aceptar las aspiraciones presidenciales de sus antiguos subordinados. 1919 fue también un año de polémicas políticas y de reflexión sobre el rumbo de la Revolución y el significado de la reconstrucción. De hecho, el prematuro final del gobierno de Venustiano Carranza no se comprende en toda su magnitud sin revisar algunas de las discusiones más importantes que tuvieron lugar durante ese año, tan decisivo en muchos aspectos de la vida nacional.

⁷⁴ Archivo Fernando Torreblanca, (AFT), fondo 12, serie 010100, expediente 5, foja 2, inventario 5, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

III. 1919: la reconstrucción a debate en vísperas de la sucesión presidencial.

Durante el periodo constitucional de Carranza, la discusión pública sobre la política económica y sobre los cambios que sería necesario adoptar para contribuir a la reconstrucción económica del país, fue subiendo de tono a medida que se acercaba el momento de la sucesión presidencial. Aunque siempre hubo críticas a la política del primer jefe y a sus principales operadores económicos, Luis Cabrera y Rafael Nieto, cuando el periodo presidencial entró en el tercer año de gobierno, en mayo de 1919, los antiguos constitucionalistas que no estaban de acuerdo con la política económica de Carranza, con la forma en la que estaba manejando su sucesión presidencial o con ambas, asumieron una posición más beligerante. El exponente más destacado de estos antiguos subordinados del primer jefe que decidieron "romper el silencio" y criticar en forma abierta al presidente y sus políticas, fue el ex gobernador de Yucatán, Salvador Alvarado.

Pero la crítica no sólo vino de los revolucionarios que estaban en desacuerdo con algunas de las medidas del gobierno constitucional de Carranza. Los representantes de los intereses que se habían visto afectados por la Revolución, que defendían el manejo de la política económica durante la Presidencia del general Porfirio Díaz y que veían en la Revolución una gran etapa de destrucción material que no llevaba sino al caos, fueron recuperando espacios en la prensa y se dieron a la tarea de escribir libros y artículos para plantear sus propios puntos de vista.

El desquiciamiento de la circulación monetaria y del comercio, el temor de que la reglamentación de los artículos más progresistas de la Constitución provocara un enfrentamiento con el exterior y la convicción de que la reforma agraria arruinaría al sector agropecuario mexicano si se llevaba a cabo de forma improvisada, los llevó a plantear un discurso alternativo de la reconstrucción nacional como restauración de las

condiciones económicas que imperaban antes de la rebelión de Madero y que no habían sido alteradas sustancialmente por su gobierno. Para ellos, las banderas originales de la Revolución habían sido políticas, por lo que era factible reconstruir al país sin alterar la estructura de la propiedad y las garantías a los capitales privados. Incluso aceptando la pertinencia de realizar varias reformas sociales, los críticos que compartían esta visión de la situación económica de México consideraban que la primera etapa era la normalización de las actividades productivas, lo que no se conseguiría si no se daban garantías adecuadas a los factores de la producción nacionales y extranjeros, particularmente a los propietarios y a los capitalistas. El exponente más ilustrado y vehemente de esta posición fue el polifacético Carlos Díaz Dufóo padre.

1. El ideólogo de la reconstrucción con sentido social: Salvador Alvarado.

El general Salvador Alvarado Rubio fue uno de los más importantes reformadores sociales que tuvieron la oportunidad de realizar transformaciones de gran envergadura en plena fase armada de la Revolución. Originario de Sinaloa, hay una gran cantidad de lagunas sobre sus primeros años de vida, que comienzan con las versiones contradictorias sobre el lugar exacto de su nacimiento. Algunos autores lo ubican en Guamúchil, otros en Guasave, mientras que él mismo al contraer matrimonio civil en 1916 durante su estancia en Yucatán declaró ser originario de Culiacán. En esa misma ocasión el militar revolucionario dijo tener 36 años, lo que coincide con un acta de nacimiento encontrada en la capital de Sinaloa, según la cual Alvarado habría nacido en esa ciudad el 16 de septiembre de 1880,¹ el mismo año del nacimiento del general Álvaro Obregón.

En 1903 conoció a un joven sonorenses cuya amistad sería decisiva en su carrera política y militar: Adolfo de la Huerta, que en sus memorias dejó importante información sobre las tempranas inquietudes políticas y sociales de su amigo sinaloense, que por

¹ *Salvador Alvarado, estadista y pensador* (antología), selección y estudio introductorio de Francisco José Paoli, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 12-13.

aquellos años se dedicaba con su padre al comercio de pieles en Pótam, Sonora. El joven Alvarado le pidió a Adolfo de la Huerta que lo ayudara a conseguir un empleo que le permitiera progresar. Fue así como pudo trasladarse a Guaymas, en donde (siempre según De la Huerta) realizó sus primeras lecturas políticas y sociales y comenzó a discutir los problemas nacionales con su amigo sonorenses.²

Aunque algunos autores lo ubican como miembro desde 1906 del Partido Liberal Mexicano, año en que se establece en Cananea como boticario, la primera información fidedigna de su participación política en algún movimiento político precursor de la Revolución data de 1909, año en que se trasladó a la Ciudad de México para conocer de primera mano las propuestas de Francisco I. Madero y para manifestarle su adhesión. De regreso a Cananea, Alvarado se dedicó a conspirar según su propio dicho a favor de la candidatura presidencial de Madero. En junio de 1910, antes de que Madero convocara a levantarse en armas, Salvador Alvarado cruzó la frontera hacia Estados Unidos en compañía de otros maderistas entre los cuales destacaba Juan Cabral, con el objeto de preparar una rebelión contra el gobierno de Porfirio Díaz. Para realizar ese propósito regresarían al país en noviembre de ese año y después de la relampagueante campaña maderista, Salvador Alvarado alcanzaría en el mes de mayo de 1911 el grado de mayor y el cargo de comandante del Cuerpo Auxiliar Federal en Cananea, bajo las órdenes del coronel Juan G. Cabral.³ A partir de entonces se ganó a pulso todos sus ascensos: después de la campaña contra Pascual Orozco obtuvo el grado de teniente coronel y tras el asesinato de Madero en la Ciudad de México, el gobernador interino de Sonora Ignacio L. Pesqueira le extendió su nombramiento como coronel, como parte de la reorganización de los efectivos militares del estado para hacer frente a la inminente acometida del ejército federal.

² Guzmán Esparza, Roberto, *Memorias de don Adolfo de la Huerta, según su propio dictado*, transcripción y comentarios de..., México, Ediciones Guzmán, 1957, p. 70.

³ Héctor Aguilar Camín, *La frontera nómada. Sonora y la Revolución Mexicana*, 2ª edición, México, Cal y Arena, 1997, 177-179 y 234.

Durante la participación de Salvador Alvarado en la revolución constitucionalista se fue acrecentando su rivalidad con un jefe que, habiéndose incorporado a las actividades militares después que él, muy pronto lo alcanzó y finalmente lo dejó atrás en el escalafón militar: se trataba de Álvaro Obregón, a quien siempre le reprochó que no hubiera participado en la revolución maderista. Obregón inició su carrera militar en la lucha contra el orozquismo, un año después que el sinaloense, pero fue ascendido a general brigadier y posteriormente a general de brigada antes que él y de hecho, fue su superior como jefe del Cuerpo de Ejército del Noroeste. Durante la campaña contra Huerta, los roces entre ambos generales fueron frecuentes hasta que se separaron, ya que mientras Obregón avanzaba hacia la ciudad de México en el verano de 1914 Alvarado permaneció en Sonora y fue víctima del enfrentamiento entre Ignacio L. Pesqueira y José María Maytorena, que se disputaban la gubernatura del estado, en un conflicto que tenía como telón de fondo el enfrentamiento, de mucha mayor envergadura y trascendencia, entre Villa y Carranza. Cuando Maytorena reasumió el gobierno del estado a principios de agosto, las cosas se complicaron para el general Alvarado, que fue aprehendido el día 8 por órdenes del gobernador. De esta manera, mientras Obregón firmaba los tratados de Teoloyucan y entraba a la Ciudad de México, Alvarado permanecía preso en Hermosillo.

Fue la Soberana Convención Revolucionaria reunida en Aguascalientes la que ordenó la liberación del general Alvarado, que se trasladó inmediatamente a la Ciudad de México. En la capital de la República fue nombrado comandante militar de la plaza el 25 de noviembre y un día después, jefe de la línea Veracruz-Puebla-Tlaxcala, lo que equivalía a encargarle que organizara la retirada del primer jefe, de sus efectivos y del gobierno provisional hacia el puerto, ante el inminente avance de los convencionistas. Alvarado logró detener en Puebla a los zapatistas que trataban de perseguir a Carranza y aunque finalmente evacuó la plaza ante la superioridad del enemigo, había ganado un tiempo precioso para que los constitucionalistas se reagruparan. El general sinaloense permaneció al frente de la línea Puebla-Veracruz hasta el 15 de enero de 1915, cuando la ciudad de Puebla ya había sido recuperada y Obregón, al mando del ejército constitucionalista, se preparaba para avanzar hacia la Ciudad de México. Ese día recibió una orden del primer

jefe por conducto del general Ignacio L. Pesqueira, subsecretario de Guerra encargado del despacho, para que se presentara en Veracruz para recibir un nuevo encargo.⁴

El 18 de enero de 1915 Salvador Alvarado recibió del primer jefe la orden de trasladarse a Yucatán y consolidar la posición de los constitucionalistas en la península. Su encomienda original era organizar y ponerse al frente del Ejército del Sureste, que tendría como zona de influencia los estados de Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y el territorio de Quintana Roo. A pesar de lo sonoro del nombramiento (jefe del Cuerpo de Ejército del Sureste), todo parece indicar que no le hizo ninguna gracia al general sinaloense el hecho de ser desplazado del teatro principal de las operaciones militares e incluso hay indicios de que al principio lo tomo como una afrenta del primer jefe. Una vez mas, consideraba Alvarado, se le daba el mando a Obregón y se le relegaba a un segundo plano, después de que él había dispuesto los preparativos para la recuperación de Puebla.⁵

Después de un breve pero dramático estira y afloja, el general de brigada se dispuso a cumplir la orden y comenzó a organizar en Veracruz los elementos con los que se haría a la mar en dirección a la península. Fue en este puerto donde tuvo lugar un importante intercambio de opiniones entre el secretario de Hacienda, don Luis Cabrera y el todavía ofendido militar sinaloense. El hábil político poblano le explicó la trascendencia de su misión y el activo papel que había jugado en su nombramiento: con el norte en manos de los convencionistas, Cabrera había convencido a Carranza de la importancia estratégica de consolidar el control del sureste por tratarse de la reserva económica del Ejército Constitucionalista. Villa controlaba la mayor parte del norte, por consiguiente la frontera y tenía la rica reserva económica que le proporcionaba Chihuahua. El Bajío también estaba controlado por los convencionistas y en el centro y el sur operaban los zapatistas, por lo que la reserva estratégica más segura para el constitucionalismo, lo mismo de hombres que de dinero, estaba en el sureste. En particular, el secretario de Hacienda del primer jefe había puesto los ojos en Yucatán, porque estaba convencido de

⁴ Telegrama de Pesqueira citado en *Salvador Alvarado, estadista y pensador* (antología), *Op. cit.*, p. 29.

⁵ *Ibidem.*

que el henequén podía proporcionar los recursos necesarios para sostener la guerra mientras se hacía retroceder a los convencionistas y se les arrebataba el control de sus bases de aprovisionamiento en el norte.

Al militar y político sinaloense no le esperaba un entusiasta recibimiento en la península y lo sabía muy bien, por lo que preparó cuidadosamente su expedición. La oligarquía yucateca (mejor conocida como "la casta divina", para no dejar lugar a dudas del espléndido concepto que tenían de sí mismos los hacendados yucatecos) había hecho los arreglos necesarios para que la revolución no afectara sus negocios y para que Carranza no pudiera gravar la exportación del henequén, por lo que había procedido a corromper al general Abel Ortiz Argumedo, jefe carrancista de Mérida, para que desconociera al primer jefe y se asumiera como jefe militar y político del estado con independencia del gobierno provisional instalado en Veracruz. La misión de Alvarado era castigar la infidelidad de Ortiz Argumedo y, algo mejor aún, garantizar que la causa constitucionalista podría contar con una parte de los ingresos procedentes del henequén para poder financiar la guerra contra la Convención, cuya duración todavía parecía demasiado incierta. Sólo así se explica que en la fase más crítica de la guerra, cuando Obregón se disponía a avanzar hacia el Bajío para desafiar a Villa, el primer jefe estuviera dispuesto a distraer efectivos del principal frente de batalla para enviarlos a la península.⁶

En cuanto se conoció en Yucatán la noticia del nombramiento de Salvador Alvarado como gobernador y comandante militar del estado, comenzaron los preparativos para hacerle frente. Una vez más la oligarquía recurrió a la bandera del separatismo para desconocer a una autoridad central que estaba dispuesta a afectar sus intereses. El 29 de febrero de 1916 el general Alvarado llegó a la ciudad costera de Campeche al mando de 7,000 hombres y después de ordenar un ataque por mar hacia el puerto de Progreso que fue repelido, el Cuerpo de Ejército del Sureste comenzó su avance hacia Yucatán. Los esfuerzos de las tropas de Ortiz Argumedo por detener a Alvarado fueron infructuosos. Se

⁶ Francisco José Paoli, *Yucatán y los orígenes del nuevo Estado mexicano*, México, Ediciones Era, 1984, p. 55.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

126

libraron tres batallas en los linderos de los estados de Yucatán y Campeche, en las que las tropas de los separatistas fueron derrotadas sin mayores dificultades por las tropas de avanzada de Alvarado, comandadas por el general Heriberto Jara. Después de la última batalla, librada en Halachó, el pánico cundió en las clases acomodadas de Mérida, que en su mayoría se dieron a la fuga ante el rumor de que Alvarado arrasaría la ciudad, embarcándose en el vapor Cuba con dirección a La Habana. Ortiz Argumedo también huyó, pero en dirección a Valladolid, no sin antes vaciar las arcas del estado, en las que había un millón de pesos oro. Poco tiempo después, también saldría hacia el extranjero. Con el camino libre hacia Mérida, el nuevo gobernador y comandante militar del estado dirigió una proclama al pueblo yucateco para disipar sus temores acerca de sus verdaderas intenciones:

Tengo el convencimiento de que el verdadero pueblo yucateco, formado en su inmensa mayoría de laboriosos ciudadanos, de honrados obreros y peones de campo, tiene que estar con nosotros e identificarse con la revolución y nuestro primer jefe, que entre otras trascendentales reformas, viene restituyendo tierra a los pobres, estableciendo justicia y rompiendo las cadenas de la esclavitud.⁷

El 19 de marzo el Cuerpo de Ejército del Sureste hizo su entrada triunfal en Mérida. La campaña militar prácticamente había llegado a su fin, pero comenzaba la labor política y social del nuevo gobierno, encaminada a afianzar la revolución constitucionalista en la península con el apoyo de los campesinos. Pocos días después de su entrada en la capital del estado, el gobernador liberó a los presos que se habían capturado en los combates contra Argumedo, la mayoría de los cuales eran jóvenes de las clases media y alta, que no esperaban la medida ante la ferocidad que se atribuía al general constitucionalista. Acto seguido, comenzó a construir una amplia red de alianzas para crear una base social que le permitiera no sólo gobernar, sino impulsar un ambicioso proyecto de transformación de la sociedad yucateca que se complementaba con su

⁷ Salvador Alvarado, *estadista y pensador* (antología), *Op. cit.*, p. 34.

programa de reformas económicas, encaminadas a reforzar la generación de recursos procedentes del henequén.⁸

El comienzo de las reformas económicas y sociales de Alvarado en la península no hubiera podido ser más espectacular: decretó la cancelación de las deudas de los campesinos y como garantía de que la medida sería permanente, presidió la quema de los libros de las tiendas de raya de las haciendas. Si siglos atrás el obispo Diego de Landa había organizado un gran auto de fe donde quemó los libros sagrados de los mayas para desterrar definitivamente la idolatría de la península, el general Salvador Alvarado recurrió a su vez al fuego en un acto pensado para simbolizar que la revolución constitucionalista quería desterrar de la península la explotación del peonaje. Pero su talento organizativo lo dedicó principalmente al fortalecimiento de los sindicatos, mediante un convenio con la Casa del Obrero Mundial y a través de un conjunto de medidas que permitieron que en muy poco tiempo remontaran su condición marginal en la península y se convirtieran en actores políticos y sociales de primera importancia. Al poco tiempo de su llegada decretó un aumento salarial de 100% para los obreros, medida que de la noche a la mañana disparó su popularidad entre ese sector. El movimiento obrero surgió en Yucatán vinculado al gobierno de Alvarado, dando origen a un pacto que años después se extendería a otros estados y sería adoptado finalmente en el nivel federal, entre las organizaciones obreras y los gobiernos revolucionarios.⁹

Aunque las reformas sociales a favor de los obreros y los campesinos son las que le han valido un lugar destacado en la historiografía yucateca a Alvarado, a nosotros nos interesan más para los fines del presente trabajo sus reformas económicas y en particular, su política hacia las clases dominantes en la península. La imagen del gobernador constitucionalista que expropió y persiguió a la oligarquía oculta una política de rearticulación de intereses y de entendimiento con un amplio sector de hacendados y empresarios yucatecos, que vale la pena destacar porque es la experiencia que está detrás

⁸ Ramón Berzunza Pinto, "El Constitucionalismo en Yucatán", en *Historia Mexicana*, vol. XII, núm. 46, octubre-diciembre de 1962, pp. 290-291.

de los argumentos que expone en *La reconstrucción de México*. En sentido estricto, Alvarado no barrió con la oligarquía yucateca, sino simplemente la descabezó. Convencido de que tenía que realizar un escarmiento ejemplar para que en el futuro no se volviera a desafiar al primer jefe y al Estado que se esperaba construir tras la derrota de la Convención, fue particularmente duro con el máximo representante de la oligarquía yucateca ligado al régimen de Porfirio Díaz: el ex gobernador y ex ministro de Fomento Olegario Molina, verdadero artífice de la rebelión de Argumedo contra Carranza. Los bienes de Molina y de su yerno y agente financiero, Avelino Montes, fueron expropiados.

Después del escarmiento a Molina y a Montes, el gobernador se dispuso a ocupar su lugar en la dirección de los asuntos económicos del estado. Estaba plenamente consciente de que a los empresarios no les había hecho ninguna gracia el incremento salarial que había otorgado a los obreros, pero los compensó ampliamente con la política que siguió para aumentar los precios del henequén, dándoles a ganar fabulosas ganancias. Aunque los hacendados y los empresarios no comenzaron a confiar en él de la noche a la mañana y siguieron escandalizándose por algunas de sus medidas de gobierno, en particular por su anticlericalismo, terminó convenciénolos la gran capacidad del político sinaloense para lograr mejores condiciones en el exterior para el comercio del henequén. Los primeros en apoyarlo fueron los hacendados medianos, que habían padecido el dominio de la oligarquía sin poder mejorar su situación. Al asumir el gobierno, Alvarado impulsó la Comisión Reguladora del Henequén, que había sido fundada por hacendados medios para defender el precio de la fibra, hasta convertirla en la punta de lanza de su política de precios.

Fue, pues, necesario que los recursos económicos fueran controlados por el gobierno de la Revolución para poder llenar sus fines, y al efecto, se reorganizó la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, que hasta entonces no había producido el resultado que se esperaba, pues en el fondo no hacía sino favorecer las maniobras de los trusts, puesto que cada vez que el agente de éstos necesitaba henequén, la Reguladora se lo pasaba.

⁹ Francisco José Paoli, *Op. cit.*, pp. 62-70.

Se le dieron leyes adecuadas a su instituto y se organizó debidamente, celebrando contratos de carácter cooperativo con los productores. En esta forma, el productor entrega su henequén a la Reguladora, esta le adelanta parte de su valor y se encarga de su manejo y venta, pagando el resto después por parcialidades, hasta su liquidación final que es cada año. Esa es la única manera de evitar la especulación de acaparadores e intermediarios. Existen asociaciones similares en todo el mundo, especialmente en California, Australia, Nueva Zelanda, Dinamarca y Holanda, y ellas han hecho la prosperidad de grandes regiones agrícolas e industriales.¹⁰

La política de precios que siguió la Reguladora coincidió con una coyuntura externa particularmente favorable: el crecimiento de la demanda externa de fibras naturales como parte de las consecuencias internacionales de la Primera Guerra Mundial. La entrada de Estados Unidos en la contienda en abril de 1917 agudizó esta tendencia, al aumentar la demanda de fibras naturales para fabricar costales para transportar alimento hacia el frente y diferentes artículos de guerra. Fue tal el éxito de Alvarado que en Estados Unidos se entabló un juicio en contra de la Comisión Reguladora bajo la acusación de que actuaba como monopolio en la comercialización del henequén y al hacerlo, violaba la Ley Sherman. El caso llegó hasta el Senado de los Estados Unidos y la prensa calificó de bolchevique¹¹ y dictador al gobernador de Yucatán, que no se arredró ante estos ataques y decidió contraatacar en su propio terreno. Alvarado defendió en la prensa de los Estados Unidos su posición:

La institución (la Reguladora), bajo la dependencia del gobierno, no podía dejar que semejante campaña pasara en silencio por su parte. Fue preciso ordenar a su agencia en Nueva York que por todos los medios se opusiera al juicio y se rebatieran enérgicamente por la prensa, todos y cada uno de esos cargos, justificando la necesidad de alzar el precio del henequén, a causa del aumento del costo de producción, debido al alza general de las mercancías en el mundo, y también por el cambio radical operado en las condiciones del trabajo en Yucatán, puesto que se redujeron a ocho las horas de labor, se aumentaron las obligaciones del patrón para con sus obreros, obligándolos a tratarlos como seres humanos y no como a bestias. Hubo que pagar mejores jornales, indemnizaciones por accidentes. Hubo que establecer escuelas, y en fin, todo lo que la revolución a conseguido en el Código del Trabajo.¹²

¹⁰ Salvador Alvarado, *estadista y pensador* (antología), *Op. cit.*, pp. 105-106.

¹¹ Francisco José Paoli, *Op. cit.*, PP. 125-129.

¹² Salvador Alvarado, *estadista y pensador* (antología), *Op. cit.*, pp. 106-107.

Alvarado le ganó la partida a los trusts internacionales y al hacerlo, sentó un precedente importante cuando los tribunales norteamericanos desecharon la acusación en contra de la Reguladora. En el camino, la casta divina que permanecía en el exilio terminó de consolidar la obra del gobernador, ya que en su afán por aportar pruebas en contra de la Reguladora para atacar al gobierno de Alvarado, se echó encima a los hacendados y empresarios que, habiendo permanecido en Yucatán, se habían beneficiado de los mejores precios que había conseguido la Comisión.

El descrédito de la casta y la consolidación de una nueva alianza entre el sector más moderno del empresariado, los hacendados medios y el gobierno del estado dieron suficiente estabilidad al gobernador para poder realizar las reformas sociales que tenía proyectadas y las que comenzaron a dictarse desde el cuartel general constitucionalista. Entre las primeras destaca el establecimiento de nuevas instancias de negociación entre los factores de la producción, como las juntas de conciliación y arbitraje, la organización de sindicatos, cooperativas y organizaciones gremiales y la creación de estímulos para los empresarios. Se promovieron además congresos feministas destinados a revalorar el papel de la mujer en la sociedad, se reglamentó la prostitución, se prohibieron las bebidas alcohólicas y los juegos de azar y por el contrario, se promovió la educación física y la práctica del deporte en general.

El interés que puso Alvarado en la educación fue otro aspecto innovador de su gestión en la península, que constituye a la vez un antecedente importante de las políticas federales en la materia. Solamente en su primer año de gobierno, el gobernador expidió más de veinte leyes y reglamentos planeados para proveer el marco legal y organizativo de su programa educativo. Sus dos prioridades fueron la educación primaria y la rural, porque consideraba que el principal instrumento de liberación individual y reforma social era la educación, de la que carecía la inmensa mayoría de la población yucateca. Pero además de abrir escuelas, se trataba de organizarlas de tal forma que no solo sirvieran para transmitir conocimientos, sino para contribuir a la formación de auténticos ciudadanos y fomentar

una amplia participación social y un anhelo de superación individual en cada educando. Fue por eso que impulsó la figura de la llamada "república escolar", un sistema de organización interna de las escuelas que trataba de reproducir a escala en cada plantel las características esenciales de la organización republicana, basada en la división y el equilibrio de poderes. La enseñanza se basó en los principios de la escuela racionalista o moderna que se sustentaba en las propuestas del educador catalán Francisco Ferrer Guardia, que incluía una concepción activa de la participación del educando en el proceso de enseñanza-aprendizaje a través de actividades prácticas y experimentales. El impulso a la formación de profesores fue el complemento adecuado a esta política educativa, que recibió el 36% del gasto durante los dos primeros años de su gestión gubernativa.¹³

Como parte de un proyecto con visión de largo plazo, Alvarado impulsó la creación del Partido Socialista de Yucatán, que tuvo como propósito congregar y ayudar a madurar a la clase política local bajo la protección del gobernador carrancista. De este círculo en ascenso salieron los representantes del estado en el Congreso Constituyente convocado por Carranza para sesionar a fines de 1916 y principios de 1917. A través de ellos, que transmitieron su experiencia revolucionaria en Yucatán y de otros diputados constituyentes con los que sostenía un fluido intercambio epistolar, como Heriberto Jara o Francisco J. Múgica, Alvarado influyó con sus ideas y su experiencia revolucionaria en la península en varios artículos de la Constitución. Mención especial merece la redacción del artículo 28 constitucional, en el que se combinó la prohibición de los monopolios, de corte eminentemente liberal, con una importante excepción surgida de la experiencia de Alvarado: los monopolios públicos, establecidos para defender el interés general en áreas consideradas como estratégicas para el desarrollo económico del país y para afirmar la rectoría económica del Estado en sectores clave.

La gestión gubernamental de Salvador Alvarado en Yucatán abarcó tres años, desde febrero de 1915 cuando llegó a los linderos del estado al frente del Cuerpo de Ejército del Sureste, hasta febrero de 1918 cuando entregó el poder a Carlos Castro

¹³ Francisco José Paoli, *Op. cit.*, PP. 168-182.

Morales, el candidato del Partido Socialista de Yucatán que ganó las primeras elecciones convocadas de acuerdo con la nueva Constitución estatal. Acto seguido regresó a la Ciudad de México, en donde permaneció en disponibilidad el tiempo suficiente para escribir *Mi actuación revolucionaria en Yucatán*. Ese mismo año volvería a entrar en acción, aunque por poco tiempo, ya que recibió del presidente Carranza la jefatura de operaciones militares en Chiapas, Tabasco y el Istmo de Tehuantepec, zona en la que operaban movimientos contrarrevolucionarios, el más importante al mando de Félix Díaz, el tristemente célebre “sobrino de su tío” don Porfirio. Aunque logró una importante victoria en Ocosingo, el general Alvarado enfrentó crecientes dificultades en su nueva encomienda por una sencilla razón: sus enemigos evitaban presentar batalla y preferían recurrir a las guerrillas. Alvarado propuso al presidente una estrategia integral para derrotar a los rebeldes que combinaba una reforma agraria que dotara de ejidos a los pueblos para ganar su apoyo y suspender las garantías individuales en la zona, para poder actuar con mayor libertad contra los sublevados. La respuesta del presidente fue relevarlo de su cargo y ponerlo en disponibilidad.

Alvarado dedicó el año de 1919 a escribir *La reconstrucción de México* y a apoyar la creación de un nuevo periódico, *El Heraldo de México*, que congregó en sus inicios una plantilla de colaboradores envidiable, entre los que se contaban tres jóvenes estudiantes de derecho que formaban parte del grupo de los llamados “siete sabios”: Manuel Gómez Morín, Alberto Vázquez del Mercado y Vicente Lombardo Toledano. Los dos primeros ayudaron a Alvarado en la corrección de *La reconstrucción de México*, libro escrito de cara a la sucesión presidencial de Carranza, como todas las actividades que realizó el ex gobernador de Yucatán durante ese año de 1919. Aunque nunca aclaró quien era su candidato, era evidente que lo tenía y hasta delineó su perfil: debía ser un civil, pero no cualquier civil como lo demostró su negativa para apoyar al candidato de Carranza, Ignacio Bonillas.¹⁴ Consciente de su antigua rivalidad con Obregón, el presidente hizo un infructuoso esfuerzo por atraer al general Alvarado ofreciéndole la cartera de Industria y Comercio de su gabinete, pero fue desairado. En octubre de 1919 convocó a la fundación

del Partido Liberal Democrático, pero al parecer el candidato original de Alvarado, que presuntamente era Adolfo de la Huerta, declinó el ofrecimiento y seguramente a regañadientes, el nuevo partido terminó apoyando la candidatura del general Álvaro Obregón.¹⁵

Durante la actuación revolucionaria de Alvarado en Yucatán afloran los rasgos esenciales de su acción política y del proyecto de nación que finalmente plasmó en *La reconstrucción de México*. Alvarado no está a favor de la lucha de clases, sino de la conciliación de las mismas con base en un nuevo equilibrio. En materia de política económica es un liberal que considera necesaria la rectoría del Estado pero a través de la regulación, más que de la intervención directa. El papel que él considera que es el que le corresponde por excelencia al Estado es el de regulador de las relaciones económicas, el de árbitro de los conflictos. No sólo no está a favor de las expropiaciones mas que en casos extremos, sino que desconfía de una excesiva participación del Estado en el control de industrias o empresas, que solo debía limitarse a sectores clave. Está a favor de la rectoría económica del Estado, pero entendida como la capacidad para fijar las metas, regular los fines y conciliar los intereses de los factores que participan en el proceso económico. Consideraba que era necesario introducir reformas a favor de obreros y campesinos porque se encontraban en una situación de flagrante explotación, pero estaba consciente que también era necesario ofrecer estímulos a la inversión. En pocas palabras, Alvarado estaba convencido de que el camino que debía seguir la evolución económica de México era el de la consolidación de una economía de mercado, en donde se necesitaba un Estado fuerte para conciliar los conflictos sociales y evitar que el equilibrio entre las clases volviera a romperse, para no dar lugar a otra revolución.

El pensamiento liberal de Alvarado está presente, sobre todo, en *La reconstrucción de México*. Hay una coincidencia importante con el pensamiento de Pani: la idea de que México debe aprovechar sus recursos naturales de manera más racional, dedicándose a

¹⁴ *Ibidem*, pp. 187-190.

¹⁵ Salvador Alvarado, *estadista y pensador* (antología), *Op. cit.*, pp. 46-47.

aquellas actividades para las cuales cuenta con mayores ventajas, en lugar de desperdiciar energías tratando de desarrollar industrias que parecían exóticas para las condiciones del país. No está presente una estrategia de industrialización, menos aún cualquier alusión a la posibilidad de sustituir importaciones, pero sí aparece en cambio una visión menos ingenua que en Pani en relación con la libre competencia. La experiencia de Alvarado en Yucatán arraigó en él la convicción de que los países débiles pueden y deben organizar monopolios estatales o alianzas estratégicas entre productores para comercializar sus productos en el exterior, si desean obtener mejores precios y en general, mejores condiciones de intercambio.

El indiscutible mérito de *La reconstrucción de México* es su énfasis en la interrelación de los aspectos económicos, políticos y sociales, que revela que Salvador Alvarado tenía un concepto integral del proceso de desarrollo. La explicación del atraso del país es compleja y contra lo que su título pudiera sugerir, va más allá de la simple reconstrucción material después de la devastación ocasionada por la Revolución. Para Alvarado, de lo que se trata es de reconstruir lo perdido pero sobre todo, de reformar todo lo que funcionaba mal desde el Porfiriato y que había desencadenado la Revolución. La propuesta de Alvarado era integral, porque consideraba que el círculo virtuoso del desarrollo solo podría desencadenarse si las reformas políticas se apoyaban en reformas económicas y sociales.

Y mientras la deserción en masa de los campos iba dando vida a una revolución que se ha creído agraria, pero que ha sido y es medularmente social, los hombres públicos de México, dentro de la doctrina porfiriana que rezaba "poca política y mucha administración", se dedicaban al estudio de la economía política como ciencia de la riqueza a secas, y no como ciencia del bienestar social, que era lo que reclamaba el pueblo mexicano.

Por eso arreglaron empréstitos, por eso crearon obras de utilidad y de ostentación; por eso nivelaron los presupuestos; por eso se llegó a creer que estábamos en plena bonanza; y por eso precisamente, cegados por el brillo de sus triunfos efímeros, no llegaron al fondo del problema y no pensaron que nuestro sistema de tributación adolecía de vicios y de injusticias, que lo hacía incompatible con el progreso que han alcanzado los demás pueblos.

Dentro de la vida nacional que hoy se inicia, sobre las ruinas del viejo régimen, tratemos de edificar lo que nadie hasta hoy ha pensado en edificar. Los partidos políticos que hoy se formen en nuestra patria, ya no pueden desentenderse de inscribir en su bandera la fórmula del mejoramiento económico del pueblo. Los partidos personalistas, que solo han buscado la manera de sostenerse en el poder y de seguir llenando las arcas nacionales con viejos e infames procedimientos de tributación, están destinados al fracaso. No tienen derecho a vivir, porque no persiguen nada noble, ni nada progresista, ni nada que radicalmente beneficie al pueblo.¹⁶

Al abordar el problema económico de México, Alvarado destacó la necesidad de armonizar las políticas de fomento encomendadas a las secretarías de Agricultura y de Industria y Comercio y la de desarrollo de infraestructura encomendada a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas con la reforma fiscal, principal objetivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta reforma dependía tanto de revisar el sistema tributario como de ajustar el gasto público para reducir el peso desproporcionado del gasto militar sobre las finanzas del gobierno, cuestión nada fácil teniendo en cuenta que el país no estaba completamente pacificado y que la mayor parte de los generales con mando de tropa no querían que se licenciara a sus hombres, pues esto les restaría poder militar e influencia política.

La resolución definitiva del problema económico de México no radica en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tan solo. La Secretaría de Agricultura y Fomento, y la de Comercio e Industria, que administran las fuentes de recursos naturales, cuya explotación ya hemos ampliamente delineado en el primer capítulo de este libro; la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, mejorando de una manera efectiva los servicios que le están encomendados; y quizás la Secretaría de Guerra y Marina, reduciendo al *mínimum* su dispendioso presupuesto, son las directamente encargadas de resolver esta penosa situación económica.

En los dos primeros capítulos de esta obra hemos señalado el camino que se puede seguir para desarrollar y poner en explotación las riquezas naturales que constituyen nuestro haber; y el sistema de tributación que sobre las bases del bienestar colectivo, pueda proveer de fondos las arcas nacionales, sin recurrir a gravar de la manera injusta y atentatoria que hasta hoy se ha seguido, el trabajo, el esfuerzo y el consumo.¹⁷

¹⁶ Salvador Alvarado, *La reconstrucción de México. Un mensaje a los pueblos de América*, tomo I, México, edición facsimilar, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, pp. 169-170.

¹⁷ *Ibidem*, p. 286.

Siguiendo este análisis, había un problema hacendario crónico que se combinaba con un deficiente aprovechamiento de los recursos naturales del país y una infraestructura de comunicaciones, transportes y servicios urbanos insuficiente. El sistema tributario era incapaz de allegarle al Estado los recursos necesarios para fomentar la actividad económica, atender las demandas sociales y construir la infraestructura necesaria. Por si fuera poco, estaba tan mal diseñado que inhibía las actividades productivas, ya que:

En otras partes de este libro hemos demostrado que nuestra administración pública es muy mala. Ahora nos toca constatar que además de mala es muy cara. Si como consecuencia de esa administración, el bienestar social fuese un hecho tangible para todos, nada importaría el monto de la tributación. Pero si, como consecuencia de los procedimientos hasta hoy seguidos, vemos que el malestar general es cada día más intenso; que las reformas políticas son estériles, cualquiera que sea su origen y su desarrollo; y sin embargo, hoy se exige al pueblo mexicano una tributación del doble de la que se le exigía hace diez años; tendremos que concluir que esa administración es cara fuera de toda ponderación y relatividad. No se equipara su precio con los servicios que rinde, es decir, con el bienestar material que proporciona. Su sostenimiento así, es uno de los mayores absurdos; de aquellos que solo se puede soportar por la fuerza de las ametralladoras o por la fuerza de la propia inercia.¹⁸

El sistema fiscal era, además de ineficiente, inequitativo, porque estaban exentas del pago de impuestos buena parte de las actividades más lucrativas que se desarrollaban en el país, gracias al régimen de concesiones instaurado en México desde el siglo XIX, que había alcanzado su consolidación durante el Porfiriato. A los efectos negativos para el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales del país que Alvarado atribuía a este régimen, añadía ahora sus nocivos efectos sobre el sistema impositivo, aunque exagerara un poco en las cifras:

Hemos dicho, y las deficientes estadísticas de que podemos disponer en México confirman nuestra aserción, que las tres cuartas partes de las riquezas nacionales han sido entregadas a los concesionarios, y que precisamente entre nosotros, concesionario es lo contrario a contribuyente.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 176-177.

De manera que, con sólo una cuarta parte de la renta de las riquezas naturales, se ha de sostener la máquina administrativa: es natural que esta acuda, para surtirse de dineros, a gravar hasta el calor solar y el derecho a nacer en tierra firme. Y todavía de esa cuarta parte no se gravan las rentas, sino el trabajo de quien las produce.¹⁹

Alvarado está en contra del efecto distorsionador de los impuestos sobre el consumo, sobre el trabajo y sobre las utilidades. Este efecto se produce cuando los agentes económicos pueden modificar su comportamiento para eludir total o parcialmente el pago del impuesto. De esta forma, la mejor forma de no pagar un impuesto al consumo de un bien es no consumiéndolo; los impuestos sobre el trabajo pueden tener el efecto de reducir el número total de horas que están dispuestos a trabajar los asalariados; los impuestos sobre las utilidades pueden reducir la inversión. Ciertamente, el efecto de estos impuestos es difícil de cuantificar y de hecho, es discutible en muchos casos, como por ejemplo, cuando los salarios apenas alcanzan los niveles de subsistencia. Sin embargo, el general Alvarado estaba en busca de un sistema fiscal que no produjera ningún tipo de inhibiciones sobre la actividad económica y creyó encontrarlo en una propuesta del inglés Henry George, un autor cuya influencia está presente en *La reconstrucción de México* y que seguramente le encantó a Alvarado por su ecléctica combinación de elementos del liberalismo económico inglés y del socialismo utópico francés.

Hablemos ahora de un remedio que, en nuestro sentir, estaría en la implantación del sistema de tributación llamado impuesto único, y en cuya descripción e importancia nos detendremos pacientemente, ya que es un tema de discusión muy poco generalizado en nuestro país.

El eminente Henry George al proclamar su doctrina económica, dice que el mejoramiento colectivo se obtendrá “aboliendo todas las contribuciones e impuestos y dejando solo impuesto sobre el valor de la renta de la tierra”. Agrega, refiriéndose a esta nueva forma de tributación: nosotros tomaríamos sencillamente para la comunidad lo que pertenece a la comunidad, o sea, el valor que adquiere la tierra, por el crecimiento de la comunidad, dejando sagradamente al individuo lo que al individuo pertenece”. Y afirma esta verdad, que el estudio sereno del problema corrobora: “no pretendemos abolir la pobreza, dividiendo la riqueza existente, sino creando mayor riqueza”.

Destacan desde luego estas tres cualidades en la doctrina:

¹⁹ *Ibidem*, p. 177.

Primera. De la tierra desnuda, que es de todos, debe brotar el pago de los servicios sociales, que son para todos.

Segunda: Tomando para los servicios de la colectividad lo que a la colectividad pertenece, no son lesionados los intereses individuales. Todo lo que es producto del trabajo físico y mental, permanece intocable para el individuo que lo desempeña. La doctrina es, pues, justa y racional.

Tercera: al suprimirse la pobreza, creando mayor riqueza y no dividiendo la ya existente, la doctrina adquiere el carácter de eminentemente progresista y constructora, es decir, altamente benéfica para la comunidad, cuyos intereses totalmente resguarda e incrementa.²⁰

La propuesta de Henry George tenía una cualidad que no era despreciable: contando con un catastro adecuado, era muy fácil determinar las cargas fiscales y al mismo tiempo resultaba muy difícil evadirlas. Aún más, si se garantizaba su aplicación en toda la República, de tal forma que el impuesto no incentivara el éxodo de unas entidades a otras en donde fuera más fácil evadirlo, el impuesto único no produciría efectos distorsionadores sobre el trabajo, sobre el consumo y sobre la inversión, ya que sólo se estaría gravando al factor tierra, mientras los otros dos factores de la producción (el trabajo y el capital) quedarían libres de cargas fiscales y se desgravaría el consumo, por lo que presumiblemente habría un efecto positivo en la demanda que se traduciría en un aumento de la producción. Había sin embargo un obstáculo importante: el impuesto sobre la propiedad raíz había sido tradicionalmente una competencia tributaria de los municipios, no del gobierno federal y ni siquiera de los gobiernos estatales, salvo en zonas expresamente colocadas bajo la jurisdicción de estos niveles de gobierno. Por consiguiente, el establecimiento de un sistema fiscal de impuesto único sobre la propiedad raíz tendría que llevar necesariamente a revisar el reparto de competencias tributarias entre la Federación, los estados y los municipios.

El tema de las relaciones hacendarias entre la Federación y los estados es uno de los más importantes y complejos en un Estado federal, porque trasciende la esfera estrictamente fiscal y económica para involucrar un problema político central: la autonomía efectiva de las partes integrantes de la Federación para determinar sus

²⁰ *Ibidem*, pp. 181-182.

prioridades de gasto y la asignación de los recursos fiscales en su ámbito de competencia depende de sus fuentes de financiamiento. Cuando los ingresos propios de este nivel de gobierno son a todas luces insuficientes para hacer frente a las demandas de la población y precarios porque la recaudación está en función de su propia capacidad administrativa para combatir la evasión, la insolvencia económica se convierte en un problema político que compromete la capacidad de la entidad para hacer frente a los problemas más inmediatos. Si el gobierno federal canaliza recursos a una entidad en problemas, lo hará para los fines que estime conveniente y se reservará el derecho de verificar la aplicación de los recursos, por lo que su asignación se estará determinando desde el centro y atenderá las prioridades de la Federación, que no necesariamente son compartidas por los gobiernos estatales. Entre mayores ingresos propios tenga un estado, mayor será su autonomía financiera y política frente a la Federación y a la inversa: entre menores recursos capte por sus fuentes propias de ingresos, más dependerá de las negociaciones que pueda entablar con el gobierno federal.

La especificación de las competencias tributarias entre los distintos niveles de gobierno es una cuestión delicada, por sus implicaciones políticas y por sus efectos sobre las finanzas públicas y sobre la eficiencia económica. Este último punto es particularmente relevante, pues si no se encuentran claramente especificadas las competencias tributarias y no existe una coordinación adecuada entre cada nivel de gobierno, pueden presentarse duplicidades en varios impuestos que afectan a la población y desincentivan el comercio. Por consiguiente, es deseable una adecuada definición de las fuentes de tributación que corresponden a cada nivel de gobierno y una coordinación eficiente entre los mismos, que reduzca los costos de recaudación y las posibilidades de evasión. Como era evidente, México distaba mucho de encontrarse en una situación óptima en esta materia, tanto por el desquiciamiento del sistema tributario durante la lucha armada como por la persistencia de duplicidades y problemas de coordinación entre los gobiernos estatales y el federal. Para regularizar esta situación, Alvarado formuló siete opciones, algunas no necesariamente excluyentes entre sí, que por su importancia enunciamos textualmente a continuación:

Primera. Que la Federación administre las rentas y los estados reciban todo o parte de lo recaudado. Este sistema se puso en vigor en Alemania para ciertos impuestos como el de las herencias. Aquí en México solo es factible para aquellos impuestos en que el gobierno federal cede alguna parte a los estados, como se está tratando de hacer en lo general en lo relativo al petróleo.

Segunda. Dejar a los estados que cobren los impuestos y entreguen a la Federación su parte. Este sistema es fatal en México por razones que de claras son innecesarias de mencionar.

Tercera. Seligman propone la solución de que el gobierno federal establezca los impuestos y los estados los cobren y los aprovechen. Por supuesto que el sistema solo debe aplicarse a los impuestos locales. Este procedimiento puede tener graves dificultades de orden constitucional, pero realmente sería un sistema muy eficaz. En algunos casos aparecería como una intromisión intolerable del gobierno federal.

Cuarta. Creación de comisiones mixtas de los estados entre sí o de los estados y la Federación para resolver las cuestiones fiscales comunes. Este procedimiento es bueno, pero tiene el inconveniente de que no puede tratar sino cuando los estados están conformes. Alemania se ha visto obligada a establecer una legislación federal sobre algunos estados para uniformar los impuestos.

Quinta. Intervención de funcionarios federales en las administraciones locales de los estados. Este procedimiento es bueno en principio pero daría lugar a continuos conflictos.

Sexta. Expedición de bases por el Congreso General para reglamentar la hacienda de los estados. Este procedimiento es bueno en principio pero tendría los inconvenientes de su falta de flexibilidad y de la irritación de los estados.

Séptima. Convenio entre los estados y la Federación de reformar el sistema fiscal para hacerlo uniforme en cuanto es posible y perfeccionarlo. Esto requiere un conocimiento siquiera aproximado de la organización fiscal de los estados. Para esto es conveniente convocar un Congreso Fiscal, pidiendo a los estados el envío como representante, del más experto que conozcan y la redacción de una memoria conforme al interrogatorio señalado.²¹

Varios puntos llaman la atención de este amplio menú de propuestas, que tenía el indudable mérito de abordar públicamente y en forma directa una cuestión a la que la mayor parte de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda preferían referirse en privado: la revisión de las relaciones hacendarias entre el gobierno federal y los estados. Como puede observarse al revisar la séptima propuesta, Salvador Alvarado es el verdadero precursor intelectual de la Convención Fiscal que años después convocaría el ingeniero Pani, en su calidad de encargado de las finanzas nacionales. Más aún, los principios que

²¹ *Ibidem*, pp. 284-285.

habrían de regir la coordinación fiscal entre los estados y la Federación se encuentran enunciados a lo largo de las siete opciones: establecimiento por el Congreso de la Unión de las bases generales para reglamentar la hacienda de los estados; creación de comisiones mixtas entre la Federación y los estados, que son antecedentes de los Comités de Planeación del Desarrollo y de los Convenios de Desarrollo Social; la recaudación de los principales impuestos por parte del gobierno federal, que regresa un porcentaje de lo recaudado en cada entidad al gobierno estatal respectivo.

Llama la atención que en este amplio menú de opciones esté ausente un aspecto que después alcanzaría una gran importancia: Alvarado no propuso ningún criterio redistributivo, que transfiriera recursos de los estados más ricos a los más pobres. En principio, todas las propuestas conducen a un sistema que premia la eficiencia en la recaudación, pero no establece ningún mecanismo para tratar de reducir la concentración espacial del ingreso que prevalecía en la República, a favor de las entidades más pobres. La importancia de este tema salta a la vista, pues el propio Alvarado estaba consciente de la gran disparidad en grados de desarrollo económico y social que existía entre los estados de la República, como lo demuestra a lo largo del texto. De hecho, de todos los militares y políticos constitucionalistas que escribieron sobre el tema de la reconstrucción nacional durante el período presidencial de Carranza, Alvarado era el que contaba con mayores elementos de juicio sobre esta cuestión por su amplio conocimiento del sureste, a todas luces la zona que enfrentaba mayores rezagos sociales y problemas de comunicación con el resto de la República.

Alvarado tuvo oportunidad de reconocer la compleja problemática social de la mayor parte de los estados de la República y en particular, el rezago del sur con respecto al norte, en el segundo tomo de *La reconstrucción de México*, dedicado al problema social. Al abordar el problema educativo, Alvarado se declaró partidario de importar métodos de enseñanza y aún maestros ("nuestro decantado nacionalismo nos está haciendo aparecer hoy como los chinos de ayer. Hemos querido levantar también una barrera que

detenga la irrupción de las ideas que han llevado a otros pueblos al poder y a la gloria²²), de crear un ministerio de educación y de transferir la responsabilidad de la enseñanza a los estados. La llamada "federalización", entendida como la transferencia a la Federación de la responsabilidad del diseño y ejecución de la política educativa, era para Alvarado una simple centralización a favor de la cual el único argumento que podía ofrecerse era "la pobreza de los estados agregada a su incuria". ¿Cuál era entonces el remedio que proponía? Crear un impuesto especial en los estados destinado a financiar la educación pública.²³

El problema de los bancos fue, junto con el de la deuda pública, el que mayor oportunidad le dio de emprender un ataque frontal contra el gobierno de Carranza y en particular contra los encargados de su política económica: Luis Cabrera y Rafael Nieto. En su afán de polemizar, no le importó a Alvarado hacer el papel de abogado del diablo, que lo mismo defendía a los banqueros que exigía el reconocimiento de los créditos contratados por Huerta. Un análisis apresurado de sus posiciones podría conducirnos a una descalificación a priori de sus argumentos, pero una lectura más pausada nos revela que detrás de los ataques se encontraba una posición lógica y coherente, independientemente de que algunas de las premisas en las que apoyaba su argumentación fueran demasiado endebles.

La conducta que se siguió con los bancos y que ha prevalecido, nos parece algo tan absurdo como la destrucción de todo el sistema ferrocarrilero de México, a título de que no es perfecto y adolece de severas deficiencias. En nuestra opinión, lo que se debió haber hecho, es lo siguiente: dar un plazo prudente a los bancos que estaban excedidos en su circulación para que se pusieran dentro de la ley, teniendo en cuenta que, las circunstancias porque atravesaba el país, habían determinado esa situación. Si los bancos no llenaban a satisfacción las funciones que de ellos espera la colectividad, o si la ley bancaria no era buena, debió haberse modificado ésta en el sentido que se hubiera creído necesario; y debió haberse dado a los bancos un plazo prudente para cumplir con la nueva ley.²⁴

²² *Ibidem*, tomo II, p. 153.

²³ *Ibidem*, tomo II, pp. 180-181.

²⁴ *Ibidem*, tomo I, p. 302.

Después de pasar revista al problema de la banca mexicana, era ineludible una opinión sobre el banco único de emisión previsto en el artículo 28 constitucional. Según Alvarado, "las contrariedades con que ha venido tropezando el gobierno actual para establecer el banco único de emisión instituido por la Constitución de 1917, se deben principalmente a que el gobierno se ha encontrado cerradas las puertas del crédito, y no ha tenido el metálico necesario para iniciar las operaciones del banco". El crédito interno estaba aniquilado con la incautación del sistema bancario y el externo permanecería fuera del alcance del país mientras no se llegara a una solución sobre el problema de la deuda.

Alvarado coincidía con Carranza y sus estrategias económicas en la apremiante necesidad de contar con un banco central, pero discrepaba con ellos en un punto muy importante del diseño institucional del propio banco: su autonomía frente al gobierno. La mejor forma de asegurar esta autonomía era evitando que el gobierno federal tuviera el control accionario de la institución, lo que se podía garantizar si se aceptaba su propuesta para conformar el capital inicial del banco. Para el general y político sinaloense, entre más al margen estuviera el gobierno federal de la conducción del banco, mayor sería la confianza que inspiraría y mejores los resultados de su operación:

Acceptamos desde luego la necesidad y conveniencia de constituir el Banco Único de la República, y que este sea de emisión, descuento y redescuento; pero un espíritu netamente mercantil debe prevalecer en su organización y funcionamiento. Es necesario apartar el banco de la política* porque, si tal no se hace, el banco será un fracaso.

Sobre este principio indeclinable, propondremos las siguientes bases para la fundación del banco:

- I. Corresponde al gobierno como precio de concesión el diez por ciento del capital del banco. Este 10% será con acciones fundadoras.
- II. El gobierno suscribirá el 39% del capital en acciones fundadoras y el público suscribirá el 51% restante. Estas acciones fundadoras disfrutarán de una prima preferente del 2% anual, en caso de aumento del capital.
- III. El gobierno nombrará tres consejeros propietarios y tres suplentes; y los accionistas nombrarán cuatro consejeros propietarios y cuatro suplentes, y de entre todos se elegirá el presidente del Consejo. El Consejo nombrará al gerente y a todos los demás empleados.

* Subrayado por el autor en la edición original.

- IV. El Congreso de la Unión nombrará a los comisarios propietarios y suplentes.
- V. El banco canjeará sus billetes a la par, a la vista, con monedas de oro y plata, y nunca podrá suspenderse el canje.²⁵

Donde la propuesta comenzaba a hacer agua visiblemente era precisamente al abordar la cuestión que había detenido hasta entonces el proceso de fundación del banco: la forma en la que habría de constituirse su capital inicial. Alvarado consideraba que no era indispensable que el capital inicial del banco fuera de doscientos millones de pesos, como proponía el gobierno de Carranza; es más, ni siquiera de cincuenta, como se había manejado en el Congreso de la Unión. En su opinión, el capital debía ser el adecuado a los recursos de la nación, de tal manera que pudiera fundarse de inmediato. Para darnos una idea de cual era la cantidad que Alvarado consideraba “adecuada” a los recursos de la nación, más adelante señalaba que el capital inicial del banco debía ser de “entre cinco y diez millones de pesos”, pero como no había dificultad que arredrara al general sinaloense, llegaba al extremo de afirmar que, en el ánimo de que comenzara a funcionar de inmediato, con un millón de pesos bastaría, siempre que se le permitiera emitir billetes por el doble del valor de su reserva metálica. “Más tarde —añadía— podrá emitir hasta tres veces el valor de sus existencias y aún llegar a comprender los valores en cartera de inmediata realización”.²⁶

Es evidente que la discusión sobre el monto del capital inicial del banco distaba mucho de ser tan trivial como parecería sugerirlo la ligereza de Alvarado en este punto. Aunque ciertamente era muy discutible el monto propuesto por Carranza por exagerado, como años más tarde quedó demostrado cuando por fin pudo concretarse la fundación del banco, el monto de cincuenta millones que se había propuesto en el Congreso representaba en realidad el mínimo técnico para poder comenzar a operar. El problema del capital inicial no era intrascendente porque no se trataba de un banco de emisión más, sino del único autorizado en los términos de la nueva Constitución para emitir billetes. Teniendo en cuenta esta diferencia fundamental y atendiendo a la base quinta (“el banco canjeará

²⁵ *Ibidem*, tomo I, pp. 306-307.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sus billetes a la par, a la vista, con monedas de oro y plata, y nunca podrá suspenderse el canje”) el monto del capital inicial y de las reservas del banco no resulta un asunto trivial, pues el primer ataque especulativo contra los billetes emitidos por la nueva institución daría al traste con su credibilidad y con los intentos por regularizar la circulación monetaria y contener la inflación.

Había una diferencia sustancial entre la propuesta de Alvarado y la política que hasta entonces había seguido Venustiano Carranza con los banqueros, que consistía en que mientras el primero los quería invitar a participar como socios fundadores del banco, el segundo no contemplaba ni siquiera la devolución de las instituciones incautadas.

Desde luego se debe invitar a los bancos que, por sus condiciones puedan ser rehabilitados, principalmente a aquellos cuya circulación estaba fuera de la ley, a suscribir parte del capital del banco único, pudiendo asignarse a cada uno de los bancos, como cuota de suscripción, el 10% de sus respectivos capitales. Seguramente habría que darles algún aliciente para que renunciaran a su derecho de emisión, y ese aliciente podría encontrarse no sólo ofreciéndoles franquicias y ventajas que la ley reglamentaria determinaría, sino haciéndoles participar por tiempo determinado de los beneficios que produce la emisión, celebrando un arreglo para facilitarles \$1.50 por cada peso metálico que depositaran en sus cajas.

¿Cuál era la razón por la que Alvarado estaba a favor de entrar en tratos con los banqueros porfirianos, los mismos que habían apoyado a Huerta y que habían sido castigados por Carranza? El sentido práctico del sinaloense, que le permitía ver un problema que el presidente y su gabinete económico tardaron mucho en evaluar en su justa proporción: la falta de confianza en el nuevo gobierno. Para Alvarado, lo más natural hubiera sido que el gobierno involucrara a los bancos en el proyecto de fundación del banco único, porque con su cooperación se podía allanar el camino para la aceptación de la nueva institución por el público tanto en el interior como en el exterior. En su opinión, “pudo el gobierno preconstitucional –de haber obrado de acuerdo con un plan financiero bien meditado- haber procurado mercantilmente la unificación de los bancos de emisión como un paso en firme hacia la organización del banco único”. De esta forma el gobierno

²⁶ *Ibidem*, p. 307.

de Carranza, que no tenía crédito ni dinero, podría haber establecido el banco único sobre el crédito y el dinero que sí tenían los bancos de emisión, por lo menos los que estaban en mejores condiciones.²⁷

Si los bancos no aceptan cooperar a la formación del banco único, este se fundará de todos modos, como queda dicho; y en tal caso se expedirá una ley reglamentaria de instituciones de crédito, permitiéndose a los antiguos bancos reanudar sus operaciones de acuerdo con la ley siempre que, naturalmente, estén dentro de las condiciones exigidas por ésta.

Si los antiguos bancos no cooperan a la fundación del banco único, el público probablemente acogerá con desconfianza los nuevos billetes y tratará de no recibirlos. Para remediar esto, se impone decretar la circulación voluntaria del papel, pero al mismo tiempo, el gobierno ordenará el pago a todos sus empleados en billetes del Banco de la República, y solo recibirá en pago de toda clase de impuestos, tanto en las oficinas federales como en las locales, el billete del Banco.

Si se toma en cuenta que el Presupuesto Federal de Egresos para este año de 1919 monta a \$ 203,481,564.48 y que a esta cifra hay que agregar los presupuestos de los estados y los municipios, se comprende la considerable cantidad de papel que inmediatamente podrá ponerse en circulación, cuyos beneficios reportará el Banco Único sin duda alguna.²⁸

La cuestión era simple: sin la participación de los bancos privados, Alvarado consideraba que tomaría más tiempo lograr la plena aceptación de los billetes, aunque tampoco la consideraba indispensable para el éxito futuro del banco central. Como el sinaloense partía del reconocimiento pragmático de que el país no podía permanecer demasiado tiempo sin bancos y que tarde o temprano se tendría que llegar a un arreglo con los banqueros mexicanos que implicara la devolución de las instituciones de crédito incautadas, consideraba como una auténtica pérdida de tiempo la política de confrontación seguida por el gobierno de Carranza, pues a final de cuentas, se tendría que adoptar una posición más flexible.

Había dos argumentos a favor de devolver los bancos que eran difícilmente cuestionables en la argumentación de Alvarado: los banqueros mexicanos podían no ser los mejores del mundo, pero eran los únicos disponibles y en la reconstrucción del sistema

²⁷ *Ibidem*, p. 305.

financiero era preferible aprovechar la experiencia acumulada que partir de cero; en segundo lugar los banqueros representaban el puente más expedito para reanudar los contactos con los acreedores extranjeros de México, con el objeto de normalizar las relaciones económicas del país con el exterior. Alvarado reconocía que la renegociación de la deuda pública y en particular de la que estaba contratada con el exterior, ayudaría a obtener más rápido los recursos que necesitaría el banco único y contribuir a restablecer el flujo de inversiones extranjeras hacia México. Este era el motivo principal por el cual consideraba indispensable iniciar negociaciones con los bancos acreedores, pero había cuestiones que se tenían que definir para dejar en claro hasta donde debían negociar los representantes del gobierno nacional cuando se tuviera que determinar el monto exacto de la deuda con el exterior, ya que la posición de Carranza sobre la materia incluía el desconocimiento de los créditos contratados por Victoriano Huerta, mientras Alvarado estaba a favor de que se incluyeran:

Como se verá, no hemos omitido en nuestras apreciaciones respecto a la deuda exterior, los 60 millones más los réditos de 12 millones 600 mil pesos que *corresponden a las obligaciones del tesoro del 6%, 1913, contratados durante la época de Victoriano Huerta.*

Esa deuda debe ser reconocida en su totalidad, pues no fue el usurpador quien contrató el empréstito, sino la entidad moral llamada México, que es a quien se le confió ese dinero. No obstante su ilegitimidad, el llamado gobierno de Huerta obró autorizado por un Congreso de la Unión que antes había sancionado su crimen y más tarde le otorgó amplias facultades para contratar el empréstito aludido; y esa XXVI Legislatura a que aludo estaba constitucionalmente integrada y por lo tanto obró, al parecer, legalmente según el derecho internacional.

México no reconoce legalidad alguna en los actos del llamado gobierno de Huerta, pero ante el derecho internacional está obligado a reconocer y pagar esa deuda, porque fue un Congreso elegido por el pueblo quien legalizó ese acto. Es pues a los miembros de aquel Congreso y a los cómplices todos del cuartelazo a quienes debe exigirse que cubran esa deuda, al tipo a que se logre la conversión. Será éste un ejemplo de alta moralización para el futuro.²⁹

El último párrafo de la cita anterior podría interpretarse como un ataque a los encargados de la política hacendaria en el gobierno de Carranza, ya que tanto Luis Cabrera

²⁸ *Ibidem*, pp. 308-309.

²⁹ *Ibidem*, pp. 295-296.

como Rafael Nieto fueron miembros de la XXVI Legislatura. Cabrera podía alegar que él abandonó su curul y salió de la Ciudad de México antes de que se produjera el golpe de Estado, pero Nieto permaneció en la capital y continuó asistiendo a las sesiones de la Cámara de Diputados hasta su disolución en octubre de 1913, cuando fue encarcelado. En todo caso, el ataque de Alvarado contra la XXVI Legislatura, a todas luces innecesario, podía estar directamente enderezado contra el político potosino, que era además uno de los más tenaces opositores dentro del gobierno a que se reconocieran las deudas contratadas por Victoriano Huerta. Por otro lado, es necesario anotar que para entonces (1919) las relaciones entre Alvarado y Cabrera distaban de ser las mejores, ya el secretario de Hacienda había ordenado la incautación de los ocho barcos que integraban la marina mercante de Yucatán, adquiridos todos ellos por Alvarado para transportar henequén, por adeudos del gobierno del estado con el fisco federal cuando los precios de la fibra se desplomaron bruscamente, al término de la Primera Guerra Mundial.³⁰

Otra opinión polémica, que resulta tanto más interesante si la comparamos con las discusiones que años más tarde tendrían lugar sobre la capacidad de pago de la nación, fue la afirmación de Alvarado de que el país podía destinar anualmente al pago de los intereses de la deuda externa hasta 35 millones de pesos. Esta opinión serviría de base para las reclamaciones de la banca acreedora, a pesar de que no contaba con un sustento adecuado, sino que por el contrario, se trataba de una aseveración demasiado apresurada y endeble, como puede desprenderse del siguiente párrafo:

Quando la explotación de nuestras riquezas naturales no había asumido sino el carácter rudimentario que tanto dista de la explotación que proponemos en el primer capítulo de esta obra, México podía pagar anualmente entre veintisiete y veintiocho millones de pesos, por el servicio de nuestra deuda exterior.

El conocimiento exacto que tenemos de nuestras riquezas naturales y la explotación que de ellas hemos preconizado, nos autorizan a afirmar que México, con un sacrificio transitorio al empezar y sin ningún sacrificio más tarde, podría pagar por su deuda exterior, hasta la suma de 35 millones de pesos anuales... Nada más fácil que demostrarlo, pues si antes la nación pagaba sin esfuerzo alguno 27

³⁰ *Ibidem*, p. 293.

millones anuales, resulta una diferencia sólo de 8 millones, que será muy fácil de obtener.³¹

La posición de Alvarado en relación con el conflicto petrolero es muy interesante, más que por sus coincidencias con Carranza, por sus discrepancias y sus omisiones. En su opinión, los verdaderos intereses nacionales en esta materia se reducían a dos: que el petróleo se aprovechara debidamente para la prosperidad de México y que el fisco recibiera las "justas y proporcionales contribuciones" que le correspondían. En el primer punto el avance era muy incipiente, por la sencilla razón de que el país no se había visto beneficiado de la abundancia de petróleo que existía en el norte de Veracruz y el sur de Tamaulipas, ya que sólo en esta parte del territorio nacional podía encontrarse combustible barato. En el aspecto fiscal, la situación prevaleciente rayaba en el escándalo:

De ciento cuarenta millones de pesos, valor de la exportación de 1919, sólo pagaron de impuestos once millones, es decir, un escaso ocho por ciento. Nada más definitivo que la elocuencia serena de los números. Ante la estrepitosa campaña que libran contra México algunos magnates petroleros, México no necesita más que exhibir una hoja de papel con los siguientes datos estadísticos que hablan de las fabulosas ganancias de aquellos. De una exportación de petróleo por un valor total de 140,557,553.20 pesos, el gobierno percibió por concepto de impuesto la cantidad de 11,120,397.90, equivalente a un siete nueve décimos por ciento... Pero hay otro dato más significativo: de 1917 a 1918, a pesar de que los rendimientos de las compañías fueron aumentando fabulosamente, el gobierno rebajó sus impuestos, y del 12.5 por ciento que percibió en 1917, se convirtió en 7.9 por ciento en 1918. Es decir, se redujo en casi una tercera parte.³²

Alvarado pasó revista a tres de las soluciones propuestas: la del general Cándido Aguilar, yerno del presidente, que partía de la distinción entre el dominio útil y el dominio directo, "en la misma forma en que existe en la enfiteusis; es decir, que el Estado sólo tiene derecho a percibir cierta renta. Esta solución es inadmisibles desde el punto de vista legal, porque la distinción sólo se aplica en el contrato de enfiteusis excepcionalmente, porque es contrario al sistema de derecho civil", además de entrar en contradicción con el espíritu y la letra del artículo 27 constitucional, que estableció un dominio completo sobre

³¹ *Ibidem*, pp. 289-292.

³² *Ibidem*, pp. 323-324.

el subsuelo a favor del Estado. Sin embargo, la aplicación completa del artículo 27 tampoco le parecía viable en el corto plazo.

Nos encontramos en realidad ante un conflicto de hecho y de derecho. El de derecho lo podemos resolver fácilmente de acuerdo con los principios enunciados, y el de hecho, que consiste en los intereses creados bajo la interpretación de las leyes antiguas y al amparo de las concesiones nacidas de gobiernos reconocidos como legales, intereses en su mayor parte de buena fe y que han realizado esfuerzos de consideración que por tanto merecen ser tenidos en cuenta en la resolución del problema.

La cuestión de derecho, como antes dijimos, no puede resolverse más que en una sola forma, porque es necesario no perder de vista que las dificultades materiales del momento no deben nunca cerrar el camino del porvenir. Es por esto por lo que no vacilamos en afirmar un principio vital para la Nación, a saber: la Nación tiene el dominio completo del subsuelo, es decir, directo y útil.

Ahora bien, se nos preguntará cómo aplicamos este principio a los casos concretos actuales de manera que, respetando el principio fundamental, respetemos también los esfuerzos realizados por las compañías petroleras, solucionando así un problema tan grave.³³

La solución propuesta por Alvarado consistía en dividir los terrenos petroleros en varias clases, para cada una de las cuales proponía un trato diferente. En la categoría A ubicó a los terrenos con pozos alumbrados; en la B a los terrenos sin pozos alumbrados, pero que hubieran sido motivo de contratos de exploración o explotación del subsuelo antes de la promulgación de la Constitución de 1917, o en los que se hubieran llevado a cabo con anterioridad a esa fecha trabajos de exploración y explotación o reconocimiento geológico; en la C, terrenos comprados o rentados para explotaciones petroleras, pero que no estuvieran comprendidos en el caso de la fracción anterior y en el D, terrenos no comprendidos en ninguna de las fracciones anteriores.

En el caso de los terrenos comprendidos en la categoría A, la nación debía ceder su dominio a favor de las compañías que estuvieran explotando los pozos y limitarse a demarcar la zona de protección necesaria, como compensación de los gastos que hubieran realizado en explorar y explotar la zona petrolera, sujetándolos a la ley reglamentaria de la

³³ *Ibidem*, pp. 327-328.

industria. Para los terrenos comprendidos en la categoría B la nación cedería también el dominio correspondiente a los propietarios o arrendatarios, pero con la condición de que se comprometieran a perforar nuevos pozos en un plazo no menor de cinco años ni mayor de veinticinco, pues de lo contrario el dominio se revertiría a favor de la nación. Para la categoría C el trato sería similar: la nación les cedería el dominio a los propietarios o arrendatarios que se comprometieran a explorarlos antes de 5 años y a perforar pozos no antes de 20 ni después de cuarenta años. A todos los terrenos comprendidos en la categoría D se aplicaría la legislación minera vigente para determinar la naturaleza y extensión de las concesiones de exploración y explotación.³⁴

Como Alvarado estaba mucho más interesado en la derrama fiscal que podía representar para el erario la industria petrolera si se le regulaba adecuadamente, el punto en el que se extendió más fue en el régimen fiscal que proponía para los distintos tipos de terrenos:

La ley que establezca las contribuciones sobre el petróleo cuidará de especificar como antes dijimos un impuesto del timbre por cada barril que se exporte y un impuesto para los superficiarios que reciban algún provecho sea en forma de renta, de venta o de regalía. Los pozos alumbrados pagarán una pequeña contribución municipal o los terrenos petrolíferos de la clase B pagarán una contribución razonable por hectárea, y los de la clase C pagarán el doble. Esta contribución deberá ser muy moderada los primeros cinco años y deberá ir aumentando progresivamente por periodos de cinco años.

Los propietarios de pozos alumbrados se obligarán en proporción a su producción a construir dos oleoductos, uno a la Mesa Central y otro al Bajío, con derecho a su administración y productos, pero sujetos a los reglamentos y tarifas que se estipularán en los contratos de concesión, debiendo pasar a propiedad de la nación a los 25 años. En caso de que los propietarios no acepten dentro del plazo que se les fije construir ellos los oleoductos, los construirá la nación por sí o por concesionarios, creando una contribución especial sobre el petróleo reversible a los 25 años sin interés.

En los terrenos de la clase D, los que abran nuevos pozos se sujetarán a los requisitos de la Ley de Minería y pagarán el 50% de las utilidades, pero en cambio no pagarán ningún (otro) impuesto.³⁵

³⁴ *Ibidem*, p. 329.

La construcción de los oleoductos se debía a la preocupación de Alvarado por el hecho de que hasta ese momento el país se hubiera beneficiado muy poco de su riqueza petrolera en términos de una mayor disponibilidad de combustible barato. El precio del petróleo y de sus derivados era demasiado alto en la mayor parte del territorio nacional por los costos de transportación, que se habían elevado aún más como consecuencia del desquiciamiento del sistema de transporte ferroviario. Además de los dos oleoductos arriba mencionados que en opinión del general se podía obligar a los productores de petróleo a construir, Alvarado proponía además que el gobierno federal o los sindicatos regionales construyeran un tercero que podría ir de los campos petroleros al Istmo de Tehuantepec, o bien construir uno de Tabasco a Salina Cruz, para establecer en este puerto una estación con el objeto de surtir de petróleo a los barcos y subestaciones que deberían establecerse en todos los puertos del Pacífico para garantizar la distribución del combustible.

Un aspecto interesante de la propuesta en materia petrolera de *La reconstrucción de México* es su preocupación por el desarrollo de la industria y la clara conciencia de que se trataba de un recurso no renovable. Para favorecer los trabajos de exploración y producción Alvarado consideraba necesario decretar la libre importación de maquinaria y materiales diversos relacionados con estas tareas y con la conducción, almacenamiento y refinación del petróleo y de sus derivados. A diferencia de sus escrúpulos para expropiar campos en explotación, el sinaloense defendía el derecho de expropiación de los terrenos necesarios para la exploración, explotación, almacenamiento y conducción del petróleo. Como punto particularmente interesante, sobre todo teniendo en cuenta el espíritu empresarial y liberal de la propuesta, al final se consideraba necesaria la expedición de una ley que reglamentara a la industria y que facultara al Ejecutivo federal para reducir o incrementar la explotación del petróleo, "a fin de evitar el agotamiento de tan valioso combustible".³⁶

³⁵ *Ibidem*, pp. 329-330.

³⁶ *Ibidem*, p. 331.

El texto de Alvarado, a pesar de ser uno de los más importantes análisis de la realidad socioeconómica del país, pasó a un segundo plano durante el año de 1919 ante las expectativas que despertaba la sucesión presidencial. Sin, los acontecimientos posteriores revelarían que más de uno de los futuros responsables de la conducción económica del país leyó con cuidado sus planteamientos, aunque no siempre le diera el crédito correspondiente a su autor, sin lugar a dudas uno de los más interesantes reformadores sociales y políticos de la Revolución y probablemente el más visionario de los ideólogos de la reconstrucción económica de México.

2. La reconstrucción como restauración del orden y como modernización industrial: Carlos Díaz Dufío.

Carlos Díaz Dufío nació en Veracruz en 1861, estudió en España hasta los 23 años y se inició en el periodismo durante su estancia en la península. A su regreso a México, colaboró en varios periódicos nacionales y dirigió dos publicaciones en su estado natal: *El ferrocarril de Veracruz* y *La Bandera Veracruzana*. Su pasión por el periodismo y su carácter emprendedor lo llevaron a participar en gran cantidad de proyectos editoriales y culturales. En 1894 fundó con Manuel Gutiérrez Nájera la *Revista Azul* y en 1896 se asoció con Rafael Reyes Spíndola para fundar *El Imparcial*.

Después de escribir varios cuentos y obras de teatro, se especializó a principios del siglo XX en temas económicos después de colaborar para *México, su evolución social* con el capítulo "La evolución industrial de México". De 1901 a 1911 dirigió, con Manuel Zapata, *El Economista Mexicano* y fue miembro de los consejos de administración de varias empresas. La reaparición periodística de Díaz Dufío después de la etapa más cruenta de la Revolución coincidió con el inicio del gobierno constitucional de Carranza, es decir, tuvo lugar en 1917, fecha en que se incorporó como colaborador a *Excélsior* y *Revista de Revistas*. Retomó también su carrera docente, en la que gozaba de amplio prestigio, ya que a lo largo de su vida fue profesor en las Escuelas Superior de Comercio, Nacional de Jurisprudencia y en la Libre de Derecho.

En 1918 Carlos Díaz Dufó publicó *México y los capitales extranjeros*, libro que constituye, más que un análisis de la inversión extranjera, una defensa de los capitales y del capitalismo en su sentido más amplio como el único camino para superar los problemas económicos de México. Aunque el libro está fechado en 1918, todo parece indicar que comenzó a circular en México a mediados de 1919, ya que la repuesta que suscitó en círculos cercanos al gobierno de Carranza se registró en el último trimestre de ese año y que no aparece ninguna mención de Salvador Alvarado en *La reconstrucción de México*, publicado en 1919, a pesar de que hay una alusión directa a su gestión en Yucatán y numerosos ataques a posiciones que el militar y político yucateco defendía en su libro. Su preocupación fundamental era el clima hostil contra la inversión extranjera y contra los capitalistas en general que, en su opinión, prevalecía en el país:

En el curso de los últimos años, y muy especialmente durante todo el reciente período revolucionario, se ha dejado sentir en México un movimiento de ideas en contra del capital y con particularidad del capital extranjero vinculado en nuestra República. Estas ideas se han enraizado hondamente en un gran número de espíritus y se advierte su influencia en el gobierno que ha emanado de la Revolución, con grave daño de los intereses nacionales. Por fortuna este gobierno entiende la necesidad de dar acogida al dinero extraño, no sólo para emprender la obra de la reconstrucción patria, sino para reanudar el desarrollo económico del país, y así lo ha declarado expresamente por labios de caracterizadas personalidades y en diversos documentos oficiales.³⁷

Al parecer, Díaz Dufó aludía a las declaraciones del secretario de Industria y Comercio, Alberto J. Pani, con motivo del Congreso de Industriales, así como a las iniciativas que el presidente de la República había enviado al Congreso de la Unión solicitando autorización para contratar empréstitos en el exterior. Como se desprende de la lectura del libro de más de quinientas páginas, Díaz Dufó percibía en el gabinete de Carranza dos posiciones en relación con la reconstrucción, la Pani, una de las "caracterizadas personalidades" que entendían la necesidad de dar acogida a los capitales extranjeros y lograr armonizar los intereses del capital y el trabajo, y la del subsecretario

de Hacienda encargada del despacho, Rafael Nieto, contaminado de ideas socialistas que lo habían influenciado en el diseño e instrumentación de una política fiscal que, como se verá más adelante, Díaz Dufó consideraba extremadamente sesgada en contra de la inversión de nuevos capitales y por lo tanto, perjudicial a los intereses del país. Díaz Dufó compartía la visión de Pani de que era necesario restablecer el entendimiento y la armonía entre los factores de la producción y hacía énfasis en la necesidad de combatir la retórica antiempresarial ya que consideraba que “en el equilibrio de todas las fuerzas, no en la destrucción de una de ellas, está la solución de nuestro problema nacional”.³⁸

Representante del antiguo régimen, Díaz Dufó no podía eludir una explicación sobre la caída del gobierno de Porfirio Díaz. Don Carlos alude a la problemática económica como una de las causas de las perturbaciones públicas, ya que “sin asignar al factor económico la preeminencia exclusiva que le concede el materialismo histórico, es innegable que ese factor entra por mucho en la manifestación del fenómeno revolucionario”. En ese sentido,

El movimiento anticapitalista se inició antes que el revolucionario... La revolución de 1910 tenía un propósito político: derribar un régimen que por no haber cedido a la ley indeclinable de las renovaciones había acabado por hacerse sentir como envejecido. El pseudosocialismo se apresuró a ampararse tras esa bandera.³⁹

Los responsables de la fuerza que había tomado en la opinión pública la actitud negativa frente a los capitalistas nacionales y extranjeros eran según Díaz Dufó estos “pseudosocialistas”, a quienes regateaba incluso el calificativo de socialistas, ya que alegaba, no sin razón, que la mayoría de quienes hablaban del socialismo ni siquiera habían leído a los principales autores tanto del socialismo científico marxista como del socialismo utópico francés e inglés:

³⁷ Carlos Díaz Dufó, *México y los capitales extranjeros*, París, Imprenta de la viuda de C. Bouret, 1918, p.

7.

³⁸ *Ibidem*, p. 9.

³⁹ *Ibidem*, pp. 14-15.

La verdad es que los doctores del socialismo contemporáneo son hombres de estudio, ampliamente formados en materias económicas, con documentación sobrada y buen caudal de lecturas científicas. Los que en México se han lanzado a la aventura, se presentan totalmente desprovistos de primeros principios; son, en su mayor parte -como queda dicho- jóvenes de educación literaria, ideólogos y retóricos, influenciados por novelas simbólicas y páginas de igual o menor alcance.⁴⁰

Díaz Dufó revela en estas líneas que tenía una percepción adecuada de los socialistas mexicanos de su época: la mayor parte de quienes así se ostentaban, o no habían leído a Marx, o lo conocían de oídas, o se referían a alguna forma de socialismo no marxista, como el utópico, o reformista, como el socialdemócrata. Los pocos socialistas que se asumían formalmente como marxistas, que tenían contacto con el exterior y que en 1919 constituyeron el Partido Comunista Mexicano, estaban por el momento demasiado entretenidos en los "continuos pleitos, purgas, vituperios y martirios dentro de los cerrados círculos del Partido", como para representar una amenaza real.⁴¹ En ese sentido, es claro que el tono general del libro como el título de una edición posterior, corregida y aumentada, titulada *Comunismo contra capitalismo*, obedecía al propósito de exaltar las virtudes del capitalismo en contraste con un supuesto enemigo que en los hechos no era tal en México, pero que podía crecer en el futuro. Desde antes de que apareciera el libro de Díaz Dufó, había sido un recurso muy socorrido por los críticos más conservadores del gobierno de Carranza en México y en la prensa y el Congreso de los Estados Unidos acusarlo de bolchevique, acusación que hoy podría provocar hilaridad pero que estaba destinada a crear un ambiente contrario a que siguieran las reformas que pudieran alterar los términos de las concesiones vigentes en las industrias petrolera y minera.

A pesar de su conservadurismo, Díaz Dufó es un gran innovador en un punto que no había merecido demasiada atención por parte de los revolucionarios: en su opinión, el futuro de la nación estaba en la industrialización, pues "todas las mejoras que la Revolución ha pretendido obtener por la fuerza, vendrán indefectiblemente a presentarse

⁴⁰ *Ibidem*, p. 22.

⁴¹ Henry Bernstein, "Marxismo en México, 1917-1925", en *Historia Mexicana*, vol. VII, núm. 28, México, abril-junio de 1928, p. 502.

por sus pasos contados y sin necesidad de violencia". En su opinión, esta era una verdad fuera de toda duda:

Es indiscutible que al industrializarse, México tenía que entrar, tarde o temprano, en el camino de las reformas económico-sociales a que han entrado todas las naciones del mundo: limitación de las horas de trabajo, responsabilidad por accidentes, exclusión de menores de las fábricas, etcétera. Esas reformas se han efectuado, no obstante, sin destrucción del capital, sin socialización de los instrumentos de producción, sin ninguno de los medios violentos que en nuestro país se han propalado, por los regímenes más contrarios... En México el porvenir de las reformas depende de la conservación de las fuerzas que han hecho valer y harán valer más todavía en lo futuro los elementos económicos. Es decir, el porvenir de las reformas depende del porvenir de los capitales. Robustecer los que existen en el país y atraer otros nuevos, dándoles seguridades y garantías y convenciendo a los que le han declarado la guerra que son los grupos que se trata de favorecer, es una tarea que se impone a todos los que deveras amen los intereses de la patria.⁴²

En su defensa de los capitales extranjeros, Díaz Dufóo no para ni siquiera tratándose de las industrias petroleras, a las que exonera de todas las acusaciones proferidas por los gobiernos revolucionarios y por diversos sectores de la sociedad, argumentando que la opinión pública atribuía a estas empresas "ganancias excepcionales, verdaderamente escandalosas", cuando en realidad eran proporcionales a los capitales invertidos.⁴³

El argumento utilizado para defender a los petroleros era extensivo, en su opinión, al resto de las actividades industriales y comerciales. La población no percibía esas ganancias como la remuneración justa a un factor de la producción, en este caso al capital, no solo por arriesgar su dinero sino por organizar a los demás factores, allanar dificultades burocráticas, ganar mercados, en suma por coordinar la producción y realización de las mercancías en el mercado, en el sentido empresarial moderno. El ejemplo más escandaloso de esta actitud de negar a los capitalistas la justa remuneración a la que tenían derecho era para Díaz Dufóo la actitud de los movimientos inquilinarios que comenzaban

⁴² Carlos Díaz Dufóo, *Op. cit.*, pp. 24-25.

⁴³ *Ibidem*, p. 326.

a organizarse en varias partes del país; entre ellas Orizaba, en donde se había afirmado que la propiedad privada, en la que sustentaban sus derechos los caseros, era un robo. Esta percepción de las ganancias como estratosféricas e injustificadas, según nuestro autor, había tenido el perjudicial efecto de influir en el diseño de la política fiscal del gobierno de Carranza:

La hostilidad hacia los capitales y el concepto de sus enormes ganancias, han señalado su influencia en la gestión financiera, como la han señalado también en las flamantes instituciones políticas. El fisco se ha convertido en anticapitalista y los gravámenes recientemente creados amagan la existencia industrial de la nación, sin la cual ésta misma estaría herida de muerte. Jamás la fábula de la gallina de los huevos de oro se ha invocado más acertadamente, pues nunca se han puesto en mayor peligro los grandes intereses nacionales.⁴⁴

A la gestión de Salvador Alvarado en Yucatán también le tocó su parte. En pocos párrafos se refleja mejor la nostalgia de Díaz Dufóo por el antiguo régimen como en su idílica recreación del Yucatán porfiriano, que sirve para mostrar a continuación los efectos destructores de Revolución:

Pero en ninguna comarca como en Yucatán, donde el capitalismo había creado un centro de riqueza, en virtud del cultivo del henequén, textil que habría amplios horizontes a los moradores de aquella península y cuya prosperidad se reflejaba no solo en nuestra hacienda pública, sino en toda la economía nacional. Ha bastado la expedición de una ley agraria para que la bonanza desapareciera y la explotación del producto que la servía de base marcara una declinación desoladora.⁴⁵

Era cierto que para 1918 la bonanza había llegado abruptamente a su fin, pero por el final de la Primera Guerra Mundial y por la sustitución de las fibras naturales como el henequén por fibras artificiales. Aunque Salvador Alvarado hubiera incurrido en algunos deslices, sobre todo en la emisión de circulante, la declinación económica de la península después de que entregó el gobierno no es en modo alguno atribuible a su gestión, lo que una vez más sirve para revelar el sesgo ideológico del autor.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 436.

No podía faltar una alusión a la Constitución de 1917, probablemente la principal causa de sus perturbaciones, en particular por el concepto de propiedad definido en el artículo 27, inagotable fuente de preocupaciones para los capitalistas nacionales, pero sobre todo para los extranjeros:

La obra legislativa completa la obra fiscal y en más de una ocasión le ha servido de fundamento; el anticapitalismo de ésta encuentra su apoyo en el anticapitalismo de aquella, que tiene en la nueva Constitución su forma más acabada. El artículo 27 del Código de Querétaro, objeto de tantos comentarios, está ahí como un enemigo irreconciliable de la base más sólida que ha menester el capital: el derecho de propiedad. El artículo ha destruido los cimientos de ese derecho y creado una inquietud que se deja sentir en la economía nacional.⁴⁵

Pero Díaz Dufóo no era un liberal ingenuo, sino bastante pragmático, como nos lo revela su posición en materia de política comercial, que es congruente con su propuesta de intensificar la industrialización del país. Díaz Dufóo contradice a Pani en su visión idílica del librecomercio: la protección es necesaria para proteger a la industria nacional y además, es ingenuo suponer que concluida la guerra las potencias económicas del mundo se abrirán al comercio con los demás países. En su opinión, la balanza se inclinará por el proteccionismo por convenir así a los intereses de la gran industria y además, porque los ingresos fiscales provenientes del exterior representaban una fuente de recursos demasiado grande para esos países como para renunciar a ella.

Hay otra razón —y esta es financiera— que apartará a los gobiernos de la solución librecomercista: los enormes presupuestos futuros no se llenarán exclusivamente con los impuestos directos, a los que tan inclinados se muestran nuestros pseudosocialistas. “No se podrá pedir todo al impuesto directo”, acaba de escribir un socialista de verdad, que ya quisiéramos que lo leyera los de México (Emilio Valdevelde). Todo régimen fiscal eficaz y sólido tendrá que contar con los recursos aduanales que ofrecen, desde el punto de vista de la distribución de los gravámenes, ciertas facilidades de que carecen los que hieren directamente la materia imponible. Posible es que dentro del régimen proteccionista los países aliados establezcan sus futuras relaciones comerciales sobre una base de concesiones mutuas. Es decir, se volvería a la época de los tratados de

⁴⁵ *Ibidem*, p. 439.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 463.

reciprocidad, o algo por el estilo; pero aún esa política, que emana de un sentimiento actual, estaría subordinada a las necesidades industriales y capitalistas de cada uno de los estados beligerantes.⁴⁷

Por tratarse de una connotada personalidad ligada al antiguo régimen, con una amplia trayectoria periodística y en asuntos financieros y con importante influencia entre los capitalistas mexicanos, el gobierno de Carranza no podía dejar pasar sus acusaciones sin presentar una respuesta, pero al mismo tiempo era peligroso caer en la provocación y desatar una polémica si respondían directamente los encargados de la política económica del gobierno. Por eso resulta interesante la larga serie de artículos que Fernando González Roa dedicó a responderle a Díaz Dufóo, ya que por tratarse de una personalidad ligada al gobierno, cabe preguntarse si los escribió por iniciativa propia o por encargo de algún alto funcionario de la administración carrancista. El hecho de que los artículos que escribió hayan sido publicados primero en *El Economista* y reproducidos después por el *Diario Oficial*, parece confirmar la segunda interpretación o por lo menos, subraya el hecho de que independientemente de que los haya escrito por iniciativa propia, el gobierno de Carranza juzgó adecuado difundir su posición para contrarrestar la de Díaz Dufóo.

3. En defensa de la Revolución: la respuesta de Fernando González Roa.

Desde *El Economista*, Fernando González Roa respondió a Díaz Dufóo. Se trató de una extensa respuesta a lo largo de casi cinco meses (de octubre de 1919 a febrero de 1920) en defensa de la Revolución. Nacido en Guanajuato el 30 de mayo de 1880, Fernando González Roa realizó todos sus estudios en su ciudad natal, desde la primera instrucción hasta la carrera de Leyes, habiendo recibido el título de abogado en 1904. Poco tiempo después se trasladó a la Ciudad de México, donde habría de residir hasta su muerte, acaecida en 1936. Desde 1915 fue uno de los asesores jurídicos más importantes de los sucesivos gobiernos revolucionarios, lo que le valió ocupar diferentes cargos públicos entre los que se contaron los de subsecretario de Gobernación, miembro de la comisión

⁴⁷ *Ibidem*, p. 504.

que participó en las conferencias de Atlantic City y Bucareli, embajador de México en Washington y embajador en Guatemala, además de delegado en numerosas convenciones sobre asuntos legales y financieros, siempre con la representación del gobierno mexicano.⁴⁸

La mejor prueba de la importancia que el gobierno de Carranza dio a las opiniones de Díaz Dufó fue la publicación íntegra en el *Diario Oficial* de las críticas de González Roa. El corazón de la polémica es el siguiente: para Díaz Dufó, la Revolución había estallado por un problema eminentemente político y había puesto en peligro el desarrollo futuro del país por la destrucción que había ocasionado, por el menoscabo del prestigio de México en el exterior que había implicado, por la incertidumbre que generaba la nueva Constitución y en particular su régimen de propiedad entre los inversionistas extranjeros y sobre todo, porque se corría el riesgo de llevar a cabo reformas desastrosas para apaciguar a las masas que habían combatido en la Revolución. González Roa intentaba refutar las apreciaciones de Díaz Dufó haciendo hincapié en la existencia de un problema agrario ancestral, que el amigo del exiliado secretario de Hacienda de Porfirio Díaz, José Yves Limantour, se negaba a reconocer como la causa principal de la Revolución:

Es preciso buscar en la cuestión de la tierra, la causa fundamental de la mala organización de México y el carácter de sus revoluciones intestinas. Si llegamos a demostrar que México es un país mal organizado desde el punto de vista agrario, no habrá duda de que la regeneración del país debe comenzar por los cimientos, es decir, por la buena organización rural que distingue a otros pueblos. Dar diversa solución al problema mexicano es edificar sobre arena. Los pueblos que como el nuestro, según esperamos demostrarlo, tienen mal arreglado su régimen territorial, están en continuo y grave peligro de espantosas convulsiones. El problema de la tierra es pues, el problema fundamental del país. Mientras él no esté resuelto, será inútil pensar en la posibilidad de incorporar a la gran masa de la nación a la civilización occidental. Reformas políticas, constitución de la gran industria, estabilidad de los gobiernos, bienestar de las clases menesterosas, respeto a los capitalistas, serán vanas ilusiones mientras la cuestión fundamental de la tierra no esté resuelta.⁴⁹

⁴⁸ Jesús Silva Herzog, *El pensamiento económico, social y político de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 478.

⁴⁹ Fernando González Roa, "La reconstrucción de México. A propósito de la obra del señor don Carlos Díaz Dufó", *Diario Oficial*, 9 de noviembre de 1919, pp. 683-684.

El trasfondo de la discusión es una de las polémicas más importantes dentro de la teoría del crecimiento económico y en general, de la economía política en su sentido más amplio: ¿cuál es el camino más corto para mejorar las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la población, la redistribución de la riqueza existente o su acrecentamiento por la vía del crecimiento económico? La respuesta no es sencilla: en opinión de González Roa, había que distribuir el recurso más importante para generar riqueza en un país que seguía siendo predominantemente agrícola, o sea la tierra, para poder reanudar el crecimiento económico e incluso plantear objetivos más ambiciosos, como la industrialización que proponía Díaz Dufóo como la panacea para los problemas económicos y sociales de México. Para éste último, la redistribución de la tierra planteaba un problema difícil de resolver para alguien que seguía considerando a la propiedad privada como un derecho natural, contra el cual era imposible invocar causas de interés público. Si el Estado surgido de la Revolución se atrevía a conculcar la propiedad privada, estaría cancelando el único camino que podía redimir al país de su atraso: el capitalismo, que solo puede existir si se respeta esa misma propiedad para garantizar que los capitales podrán invertirse sin temor de verse expropiados después alegando el interés nacional. Años después escribió el propio Díaz Dufóo en otro de sus libros, *La vida económica en México*, la siguiente defensa de la propiedad privada:

A la sociedad le interesa la forma de propiedad que le proporcione mayores provechos y los hechos que arroja la historia económica de la Humanidad nos muestran sobradamente la utilidad de la propiedad privada, desde el punto de vista social, porque, siendo mejor su organización, los resultados obtenidos, traducidos por un aumento en la producción, son los que más favorecen a la sociedad. La función social implica, por eso mismo la defensa de la propiedad del individuo... La propiedad individual se apoya necesariamente en la conveniencia colectiva, ya sea que esa propiedad se refiera a la explotación agrícola, a la industrial o a la urbana. Y la sociedad, a su vez, tiene en la propiedad individual su auxiliar más firme y presuroso. ¿Qué el interés personal del propietario rural de conservar a perpetuidad las facultades productoras del suelo no responde al interés de la sociedad? La función social no se desvía un milímetro del camino seguido

por el individuo. El que cultiva su huerto asegura la alimentación y la vida de sus semejantes.⁵⁰

Para Fernando González Roa, esta utópica visión de la propiedad privada como el mejor incentivo para la acumulación material que a su vez se identifica con el progreso en las sociedades modernas, pasa por alto un aspecto importante: el tamaño de la propiedad no es irrelevante al momento de determinar la actitud del propietario frente a las formas y los niveles de producción, el progreso técnico y la competencia con otros productores. En su opinión existen dos grandes tipos de países: los que han solucionado su problema agrario porque se ha resuelto la cuestión de la propiedad rural en beneficio del mayor número posible, y aquellos en los cuales un pequeño grupo de privilegiados acaparan grandes extensiones de tierra, lo que les permite someter a una gran parte de la población a la servidumbre. En este segundo tipo de países González Roa encuentra una interesante relación entre el progreso político, entendido como el ejercicio de procedimientos democráticos de elección de las autoridades y decisión de los asuntos públicos, y la organización agraria. En aquellos países con predominio de latifundios y relaciones de servidumbre en el campo, era casi seguro encontrar un régimen político inestable, donde se alternaban períodos de anarquía con otros de gobierno casi absoluto, consentido por la fuerza de la tradición y de las costumbres. Ese era el caso de México hasta antes de la Revolución, por lo que el problema de la tierra no era en modo alguno trivial y de la adecuada reglamentación del artículo 27 constitucional dependía, en gran medida, la futura estabilidad política del país.

Aunque intensa y vibrante, la polémica entre González Roa y Díaz Dufóo (que le respondió desde *Excelsior*) se centró sin embargo en la cuestión agraria y el problema del régimen de propiedad, que siendo cuestiones centrales, no eran las únicas que abordaba Díaz Dufóo en su polémico y extenso libro. Quedaron sin responder sus acusaciones a la política fiscal, que implícitamente compartían Salvador Alvarado y, como se verá más adelante, el propio caudillo, general Álvaro Obregón. Quedaron sin responder también sus

⁵⁰ Citado por Jesús Silva Herzog, *Op. cit.*, p. 326.

críticas a la política librecambista, que se anticiparon un cuarto de siglo a la política comercial que el gobierno mexicano habría de adoptar para proteger a la industria nacional. A pesar de que en muchas materias Díaz Dufóo estaba aún anclado en el Porfiriato, en otras resultó un auténtico visionario. Por su parte, González Roa todavía habría de realizar otros eminentes servicios a los gobiernos revolucionarios, aunque ya no al de Carranza, que iba a terminar antes incluso del periodo constitucional para el que había sido elegido.

4. El caudillo entra en escena.

Desde la Quinta Chilla (que, como señala Enrique Krauze, para entonces ya no lo era tanto)⁵¹ el general Álvaro Obregón rompió el silencio en junio de 1919. Después de haber permanecido a la expectativa durante más de dos años desde que dejara la Secretaría de Guerra y Marina para retirarse a su tierra, en donde se dedicó a las actividades agropecuarias, el caudillo invicto de la Revolución elevaba su voz para confirmar lo que ya todos sospechaban: que contendría por la Presidencia de la República en las elecciones federales de 1920, con el apoyo de su antiguo jefe o sin él.

El manifiesto del 1º de junio de 1919 fue la aceptación formal de la candidatura presidencial por parte de Obregón, pero también su exhortación a la unidad de la grey dispersa de la Revolución. Sin romper aún con el primer jefe, al que se refiere en varias ocasiones en términos elogiosos, hay una severa crítica a su gestión que está implícita en el diagnóstico que presenta sobre el momento político que vive el país. El caudillo desentierra uno de los más famosos petates del muerto de la historia nacional, el Partido Conservador, para oponerlo al Partido Liberal, al que pertenecen todos los revolucionarios auténticos. El problema radica en que el Partido Liberal se encuentra disperso en una gran cantidad de grupos y puede ser derrotado por la reacción, por lo que hay que unirlo con

⁵¹ Enrique Krauze, *Álvaro Obregón, el vértigo de la victoria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, (Biografía del poder 6), p. 57.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

una candidatura que evite comprometerse con uno solo de los llamados partidos que no son sino facciones del gran partido que había ganado la Revolución, pero que estaba en peligro de perder el poder por sus divisiones y por los errores o abusos de algunos de sus miembros. Es en este documento histórico, donde el caudillo invicto postuló la tesis que nueve años después su amigo y sucesor, el general Calles, elevaría a dogma de fe: la unidad fundamental y originaria de la familia revolucionaria, que en realidad es una tautología, porque los que dejaron de pertenecer a ella por voluntad propia o por expulsión expresa de los que, como Obregón, se asumían como sus oráculos, ingresaban inmediatamente a las tinieblas de la reacción. Después de revisar la situación del país en 1919, Obregón llegaba a las siguientes conclusiones:

- I. Hay gran ansiedad en todo el país, porque se teme fundadamente que la libertad del sufragio, principio que ha servido de eje cardinal al movimiento armado, se vea entorpecida por la barrera que le presentarán los intereses materiales acumulados durante el período revolucionario, por muchos de sus principales caudillos y directores.
- II. Hay el temor bien fundado de que un fracaso político del Partido Liberal le daría al Conservador la oportunidad de destruir las incipientes reformas, de las cuales se cuenta una mayoría que no se ha llevado a la práctica y que significa el ansiado triunfo del movimiento revolucionario, desde su iniciación por Francisco I. Madero, a su continuación por el ciudadano Venustiano Carranza. Un triunfo del Partido Conservador pondría en peligro a todos los miembros del ejército que no han empañado sus espadas con el vaho de la ambición, ni declinado sus laureles al peso del oro que envilece.
- III. Hay una gran ansiedad, también, porque se considera la paz en peligro si el pueblo ve defraudar sus anhelos supremos, que han sido durante la lucha su único lenitivo, para atenuar sus dolores y miserias.
- IV. El Partido Liberal, a cuya custodia ha estado siempre la dignidad nacional, por haber sido el único que la ha defendido noblemente con su sangre cuando se ha visto amagada por ejércitos extranjeros atraídos por el despecho del Partido Conservador, está en peligro porque unos cuantos de sus llamados directores han desvirtuado sus principios y desertado de sus filas.
- V. El único obstáculo para la implantación de los principios avanzados que proclamó y defendió con tanto sacrificio el Partido Liberal durante la pasada lucha, lo constituyen los intereses materiales creados en la Revolución.
- VI. Están en peligro nuestros fueros ciudadanos.

- VII. Está en peligro la personalidad histórica del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, si su obra, a pesar de las indiscutibles energías y atingencia con que venció los mayores escollos para llevarla a cabo, resulta infecunda y viene a ofrecer solamente, como amargo fruto, el resultado funesto de todas nuestras revoluciones anteriores: no permitir al país librarse de sus libertadores.⁵²

El punto V es particularmente interesante: “el único obstáculo para la implantación de los principios avanzados que proclamó y defendió el Partido Liberal” eran “los intereses materiales creados en la Revolución”, lo que excluía entonces a los intereses heredados del Porfiriato. ¿Era esta una invitación a la conciliación dirigida entre líneas a los intereses económicos que habían sostenido al gobierno de Porfirio Díaz, e incluso al de Huerta? En este punto, como en tantos otros, son más significativos los silencios que las alusiones directas, por que incluso cuando Obregón habla del Partido Conservador, da la impresión que en éste se agrupan posiciones políticas e ideológicas, pero no intereses económicos concretos. En esta misma línea de razonamiento, Obregón no consideraba que el problema económico fuera el más apremiante de cuantos padecía México, pues otorgaba mayor importancia a los problemas políticos y morales.

El principal problema moral era la corrupción y su solución pasaba, según él, por la necesaria depuración del ejército y de los demás ramos de la administración, para eliminar “a todos los funcionarios que han creído que la Revolución llevó como finalidad única enriquecer a los que se incorporaron a ella”. Esta obra resultaba indispensable después de un movimiento armado en el que, como reconocía el propio Obregón, “muchas veces, necesidades del momento obligan a utilizar hombres poco experimentados, y consideraciones por servicios prestados en campaña exigen algunas tolerancias con jefes militares y otro género de servidores”. Para alcanzar éxito en esta labor era necesario, según el general sonorensé, que el sucesor de Carranza pusiera el ejemplo y tuviera toda la fuerza moral para imponerse, para lo cual era importante además llegar sin compromisos de ninguna clase a la Presidencia, cualidades que él mismo encontraba en su persona.

⁵² Narciso Bassols Batalla, *El pensamiento político de Álvaro Obregón*, 2ª edición, México, Ediciones El Caballito, 1969, pp. 126-127.

Por su parte, el principal problema político seguía siendo la efectividad del sufragio, que se lograría si se vencía a tres poderosos “factores de complicidad” que se oponían a su realización: la tradicional apatía de la ciudadanía para ejercer sus derechos políticos; los intereses materiales creados durante el período revolucionario y el gobierno constitucional de Carranza, que apoyarían a un candidato vinculado a esos mismos intereses para subordinarlo a ellos y, el tercero y más importante, la tradicional manía de los presidentes de México de tratar de heredarle el poder a un sucesor escogido por ellos como continuador de su obra, “¡Como si la obra de un gobernante pudiera considerarse terminada alguna vez!”⁵³

Sólo después de analizar estos problemas, Obregón se ocupó brevemente del problema económico en el *Manifiesto*:

La favorable resolución de este problema que reviste un aspecto tan importante, no podrá alcanzarse a base del aumento de las contribuciones, sino reduciendo las erogaciones del presupuesto, pero esto no será practicable antes de hacer la pacificación del país.

Y a su vez, la pacificación demandará la resolución de los dos problemas que antes he señalado como fundamentales. (Y aquí se demuestra mi aserto de que a estos problemas de índole moral y política están vinculados otros muchos de importancia, siguiendo el resultado de aquéllos).⁵⁴

Los días habían cambiado y ahora Obregón no estaba preocupado por atraerse a los más radicales, a los que de una u otra manera ya se había echado a la bolsa o estaba en vías de hacerlo (como a los zapatistas), sino por presentarse como una opción de gobierno viable para los intereses económicos que podían participar en la reconstrucción del país y que estaban temerosos por la Constitución de 1917 o resentidos con la administración de Carranza. Era el momento de ofrecer garantías y así lo hizo con el capital extranjero:

Para el desarrollo de la política internacional, se partirá de las siguientes bases:

⁵³ *Ibidem*, pp. 130-131.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 131-132.

- A. La inviolabilidad de nuestra soberanía, como pueblo autónomo.
- B. Respeto absoluto a la soberanía e instituciones de demás países que pueblan la tierra.
- C. Completo reconocimiento de todos los derechos adquiridos legítimamente en nuestro país, con absoluto apego a nuestras leyes, por todos los extranjeros.
- D. Dar toda clase de facilidades al capital que quiera invertirse en nuestro país, para el desarrollo y fomento de sus riquezas naturales, buscando siempre la forma más práctica y equitativa para conciliar las ventajas que puedan obtener el capital, los trabajadores y el erario.
- E. Velar porque todos los extranjeros residentes en México puedan disfrutar de la manera más amplia de todas las garantías y prerrogativas que nuestras leyes les conceden.
- F. Una franca tendencia a reforzar y a estrechar nuestras relaciones internacionales dentro de las bases antes marcadas.⁵⁵

Luis Cabrera resucitó apresuradamente al licenciado Blas Urrea para responder al general sonorensé y de paso, salir al paso a la andanada que desde *El Heraldó de México* se había desatado contra el régimen carrancista. Sin más, el abogado poblano señaló que el Partido Liberal no existía, pero añadió además que de existir, sería un anacronismo. El Partido Liberal había sido para Cabrera el de Juárez y Lerdo, pero en 1919 sostener esas mismas posiciones equivalía a ubicarse en el bando conservador, era desconocer el avance político y social que representaba la Constitución de 1917 con relación a la de 1857. La disputa entonces era entre los reformistas y entre quienes se oponían a la nueva ley fundamental del país. De la misma manera que negaba la existencia de un Partido Liberal, Cabrera se burlaba del fantasma de la reacción al que había recurrido Obregón. Para él solo existía un bando con posibilidades reales de gobernar al país: el de los vencedores de la Revolución, al que denominaba como bando renovador. Ahora bien, el bando renovador tendería necesariamente a la subdivisión ideológica.⁵⁶

Los tres grandes problemas ante los cuales tendrían que definir sus posiciones los revolucionarios para dar lugar a estas subdivisiones eran el de la pacificación, el económico y el internacional. Cabrera disenta también con Obregón acerca de las prioridades del país en 1919: para él, de todos estos, el principal problema era el

⁵⁵ *Ibidem*, p. 132.

⁵⁶ Álvaro Matute, *La carrera del caudillo*, México. El Colegio de México, 1981, pp. 44-46.

económico, que trascendía con mucho el ámbito fiscal, pues se planteaba al país una disyuntiva para encauzar la reconstrucción entre dos caminos, uno que ponía énfasis en que la base de la reconstrucción debía ser una sociedad más igualitaria, en donde hubiera mayor equidad en las relaciones entre el capital y el trabajo, una mejor distribución de la propiedad territorial y control estatal y explotación nacional de las riquezas naturales; el otro, era el mismo que ya había probado sus altos costos sociales: insistir en que México era un país en el que sobran tierras y brazos, pero escaseaba el capital, por lo que había que importarlo de donde fuera dando facilidades a los extranjeros, además de dar garantías al que ya estaba invertido en el país. Tarde que temprano, los gobiernos posrevolucionarios tendrían que tomar partido por alguna de estas dos opciones, lo que provocaría subdivisiones entre los vencedores de la Revolución, principalmente entre quienes lucharon principalmente por reformas políticas y los que se lanzaron atraídos por las reformas sociales, no porque estuvieran refidas entre sí, sino por la heterogeneidad del contingente constitucionalista, en el que tuvieron cabida posiciones muy diversas. Finalmente, Cabrera anticipaba dos grandes subdivisiones:

El Partido Reformador se tendrá que subdividir, pues, en dos grandes sub-partidos, conforme a las líneas trazadas antes.

Los nombres que adoptaría cada una de estas dos ramas es lo de menos, y tendrían que derivar de su respectiva manera de ver el problema en cuestión. Al tratar de la cuestión militar, el Partido Reformador se dividiría en civilistas y militaristas; tratándose de la cuestión económica, el país se dividiría en socialistas y capitalistas; sobre la cuestión internacional, el país se dividiría en nacionalistas e internacionalistas.

En realidad, los civilistas, los socialistas y los nacionalistas serían un solo grupo que podría llamarse "demócrata"; mientras que los militaristas, los capitalistas y los internacionalistas formarían un solo grupo que podría llamarse "imperialista".

Tal es, en mi concepto, la subdivisión que habrá de efectuarse en el seno de lo que yo llamo "Partido Reformador".⁵⁷

Al secretario de Hacienda le sobraban argumentos e inteligencia para responder a Obregón y exhibir la fragilidad de sus argumentos y la superficialidad de su análisis, pero la coyuntura no era la más favorable para un debate de ese tipo. El caudillo estaba de

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 46-48.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

170

regreso, cargado de promesas y con una popularidad mayor incluso que tres años antes, pues su figura se había agigantado a medida que la de Carranza se desgastaba por la lenta pacificación del país; por sus enfrentamientos con los empresarios petroleros y los banqueros; por su injerencia en los conflictos locales; por el asesinato de Zapata, perpetrado en abril de ese año; en suma, por el ejercicio del poder. La estudiada y calculada retirada de Obregón a Sonora había rendido sus frutos: su figura no se había eclipsado, sino que había adquirido un nuevo brillo al quedar libre del desgaste que sufrió la administración carrancista en la ingrata labor de pacificar al país, normalizar las relaciones económicas y reconstruir al Estado. Ni Pablo González, que además de no poder rivalizar con él en méritos militares añadía ahora a sus puntos débiles el asesinato de Zapata, ni el ingeniero Bonillas, el candidato civil de Carranza, podrían contener el arrollador carisma de Obregón. Los días de Carranza, en el poder y en la existencia misma, estaban contados.

IV. Reconciliación y reconstrucción: el interinato de Adolfo de la Huerta y la primera etapa del gobierno de Álvaro Obregón.

Un lamentable error de cálculo del presidente, una huelga de generales, la decisión del grupo político sonoreense de sostener a toda costa la candidatura de Obregón y el final de su propio ciclo político, para usar una frase que ya es clásica en la política mexicana, se conjuntaron para que el gobierno de Carranza se desmoronara en unas cuantas semanas cuando quiso maniobrar en contra de la candidatura del caudillo invicto y dejarlo fuera de la contienda electoral mediante una maniobra legaloide. El caso de Carranza es uno de lo más interesantes en la historia política del país, pues su poder comienza a declinar cuando deja de ser el primer jefe del Ejército Constitucionalista y se convierte en el presidente de la República. No entendió que su base de poder como presidente seguía siendo ese mismo ejército, por lo que no se podía dar el lujo de apoyar a un candidato ajeno al mismo. Cuando trató de precipitar los acontecimientos en contra de Obregón, se quedó sólo y tuvo que protagonizar una de las más penosas huidas políticas de la historia de México, hasta ser cazado por sus enemigos en la Sierra Norte de Puebla.

Durante la madrugada del 21 de mayo el presidente Venustiano Carranza dejó de existir en Tlaxcalantongo, Puebla, mientras en la capital de la República ya se desarrollaban las negociaciones para determinar quien habría de ser su sucesor. En las sesiones preparatorias de la Cámara de Diputados se habían mencionado los nombres de Adolfo de la Huerta y de otros dos gobernadores que se habían opuesto a la pretensión de Carranza de imponer a Bonillas en la Presidencia: el de Michoacán, general e ingeniero Pascual Ortiz Rubio y el de Zacatecas, general Enrique Estrada. El gobernador de Sonora, Adolfo de la Huerta, era el candidato de Obregón y de la revolución triunfante, aunque por el momento la presencia de Pablo González en la Ciudad de México podía constituir un elemento de presión sobre el Congreso a favor de una decisión distinta, por lo que después de solicitar licencia a la Legislatura local, el político sonoreense se puso en camino desde Hermosillo el 22 de mayo en un tren especial hacia la capital.

El 24 de mayo fue sepultado por la mañana el cuerpo de Venustiano Carranza en el Panteón de Dolores. Ese mismo día a partir de las cinco de la tarde se reunieron en sesión de Congreso General los senadores de la República y los diputados federales para proceder a la elección de un presidente interino que gobernara al país del 1° de junio al 30 de noviembre de ese año. A las cinco y media de la tarde fue declarado el quórum en ambas cámaras y los legisladores se dispusieron a emitir su voto secreto en una urna, primero los senadores y después los diputados. En medio de una gran expectación se realizó el recuento que arrojó una abrumadora mayoría a favor del gobernador de Sonora: 224 votos para Adolfo de la Huerta, 29 para Pablo González, uno para Fernando Iglesias Calderón y otro para Antonio I. Villarreal. El Congreso procedió entonces a emitir un decreto convocando al ciudadano Adolfo de la Huerta a presentarse ante él el día 1° de junio para rendir protesta como presidente interino de los Estados Unidos Mexicanos. La elección del presidente constitucional se pospuso para el 5 de septiembre, lo que implicaba que las campañas presidenciales podrían reanudarse durante los primeros días de junio.

1. El interinato de Adolfo de la Huerta y la gestión de Salvador Alvarado en la Secretaría de Hacienda.

El 1° de junio, también por la tarde, Adolfo de la Huerta rindió protesta como presidente interino de la República. Al día siguiente presidió un desfile militar de más de 20 mil hombres, en el que participaron ya fuera en la columna o acompañando al presidente en el balcón central del Palacio Nacional el grupo más heterogéneo de revolucionarios que se hubiera podido congregar desde la Convención de Aguascalientes. En el desfile participaron Álvaro Obregón, Benjamín Hill, Manuel Peláez, Jacinto B. Treviño, Pascual Ortiz Rubio, Guadalupe Sánchez y los indios yaquis, siempre leales al nuevo presidente. En el balcón presidencial estuvieron con De la Huerta Pablo González, Salvador Alvarado, Plutarco Elías Calles, Genovevo de la O y Francisco Serrano y los licenciados

Salvador Zubarán Capmany, Gilberto Valenzuela y José Vasconcelos.¹ Para De la Huerta este elenco era representativo de la gran cantidad de fuerzas que habían contribuido a la caída de Carranza y de la coalición inestable de intereses que lo había llevado al poder, pero que podía romperse en cualquier momento en cuanto se reanudara la contienda electoral. El presidente lo sabía, por lo que entendía perfectamente cuál era su margen de maniobra y tenía una gran claridad acerca de lo que se podía y lo que no se podía hacer en tan sólo seis meses al frente del Ejecutivo. Ese fue su gran acierto personal y el de su corta pero trascendental administración.

El gabinete presidencial original de Adolfo de la Huerta estuvo integrado por el licenciado Gilberto Valenzuela como secretario de Gobernación, Miguel Covarrubias como secretario de Relaciones Exteriores, el general Salvador Alvarado como secretario de Hacienda y Crédito Público, el general Plutarco Elías Calles como secretario de Guerra y los generales Pascual Ortiz Rubio, Jacinto B. Treviño y Antonio I. Villarreal como secretarios de Comunicaciones y Obras Públicas, Industria y Comercio y Agricultura y Fomento, respectivamente. El nuevo gabinete no podía dejar contentos a todos los que habían contribuido directa o indirectamente a su llegada a la silla presidencial, pero era peligroso que no dejara contento al general Obregón. El nombramiento de Salvador Alvarado como secretario de Hacienda y Crédito Público del nuevo gobierno molestó profundamente al general Obregón. Plutarco Elías Calles y el propio Adolfo de la Huerta tuvieron que realizar una importante labor de convencimiento para que finalmente el caudillo aceptara el nombramiento que, a final de cuentas, sólo habría de ser por unos cuantos meses.²

Durante la efímera gestión de Alvarado en la Secretaría de Hacienda comenzó la reorganización de la dependencia que proseguirían sus sucesores. Entre el personal que llamó a colaborar con él destaca el joven abogado Manuel Gómez Morín, el mismo al que invitara un año atrás a escribir en *El Heraldo de México* y uno de los correctores de *La*

¹ John Foster Dulles, *Ayer en México. Una crónica de la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 64.

reconstrucción. Gracias a la invitación del general Alvarado para que se desempeñara como su secretario particular, Gómez Morín tuvo su primer contacto directo con las finanzas nacionales. Su permanencia en la Secretaría cuando terminó la gestión de su jefe, daría continuidad a las labores de reorganización que desarrolló al frente de la misma, que comenzó por una reestructuración de su organigrama interior.

El secretario de Hacienda tenía muy poco tiempo para realizar cambios trascendentales en la dependencia, sobre todo teniendo en cuenta que el sucesor más probable de Adolfo de la Huerta era Álvaro Obregón, lo que significaba que sus oportunidades de continuar en el cargo eran escasas, si no es que nulas. Sin embargo, el nuevo secretario quiso aprovechar la ocasión para iniciar un acercamiento con los banqueros y con los acreedores extranjeros de México, por lo que consideraba que el primer paso era deslindarse de la gestión de Carranza, tarea a la que se dedicó con singular alborozo.

Carranza, sin embargo, ha duplicado y casi triplicado el presupuesto de ingresos, oprimiendo al pueblo con contribuciones verdaderamente confiscatorias: a fuerza de impuestos monstruosos, ha quebrantado la agricultura, ha paralizado la industria, ha maniatado el comercio, ha hecho casi imposibles hasta las transacciones más comunes y necesarias en un pueblo civilizado.³

El alejamiento de Salvador Alvarado del gobierno de Venustiano Carranza había degenerado en ruptura abierta desde fines de 1919, después de varios artículos en donde atacaba de manera virulenta la política económica que había seguido el presidente. La principal acusación era que el gobierno, en sus afanes por incrementar la recaudación a como diera lugar, había elevado los impuestos y creado otros que eran los responsables de que la economía nacional no hubiera comenzado a recuperarse después de una década de destrucción material y quebrantos de toda índole. Muerto Carranza, Alvarado repitió estas

² John Foster Dulles, *Op. cit.*, p. 79.

³ Salvador Alvarado, "La traición de Carranza", en *Salvador Alvarado, estadista y pensador* (antología), *Op. cit.*, p. 320.

acusaciones como secretario de Hacienda del nuevo gobierno y presentó la imagen de una administración desorganizada, poco cuidadosa y probablemente corrupta:

México, que antes figuraba en puesto de honor entre las naciones solventes, anda hoy, de bolsa en bolsa, mendigando en el extranjero los recursos que le son indispensables para rehacer su hacienda, su industria, su comercio, su agricultura, pero todas las puertas permanecen cerradas: todos temen, y con razón, encontrar bajo la raída capa del pordiosero que implora ayuda, el trabuco del despiadado saltador de caminos o el doble juego de libros del quebrado fraudulento. Ni la misma Secretaría de Hacienda de México sabe a cuánto ascienden hoy las obligaciones de la República: solo se conoce vagamente, con esa vaguedad intencionada de las cuentas de los malos administradores, que la deuda nacional ha aumentado en centenares de millones de pesos. Las arcas del erario federal —como las de los estados— se hallan exhaustas, y día a día, minuto a minuto, las deudas se suman a las deudas y los déficit se amontonan sobre los déficit.⁴

Surge una duda al leer estas declaraciones de Alvarado: ¿realmente creía que era responsabilidad de Carranza y de sus principales asesores y operadores económicos, Luis Cabrera y Rafael Nieto, que la economía mexicana no hubiera podido recuperarse de los estragos de la lucha armada? Probablemente sí, lo que implicaría una gran dosis de ingenuidad de su parte, ya que como veremos a continuación seguía sosteniendo la propuesta del sistema fiscal basado en el impuesto único de Henry George. Lo que resulta improbable era que realmente atribuyera a la codicia de Carranza y sus funcionarios los esfuerzos por incrementar a toda costa la recaudación, que a final de cuentas no había logrado recuperar los niveles anteriores a 1913, de la misma manera que tampoco podía desconocer que los gastos del nuevo Estado eran todavía demasiado altos por el excesivo peso del Ejército sobre sus precarias finanzas públicas. Alvarado estaba convencido de la necesidad de diseñar un sistema tributario más equitativo:

Las reformas y modificaciones del momento no pueden ser sino arañazos en la superficie, mientras no se cambien las bases para la distribución de las cargas públicas. El sistema es bárbaro y absurdo, porque mata el esfuerzo, el trabajo y la producción. Voy a demostrarlo: un hacendado perezoso, rutinario y enemigo del progreso, posee una porción más o menos vasta de tierras que mantiene erizas e

⁴ *Ibidem*, pp. 319-320.

incultas, sin cercos, sin casas, sin mejoras de ninguna especie naturaleza, paga muy poco o nada al Fisco; su vecino de al lado posee la misma proporción de terreno, pero es laborioso, activo y progresista; sus tierras cada vez están mejor cultivadas, los cercos son reparados, se construyen edificios, se emplea maquinaria, produce grandes cantidades de granos, o frutos o azúcar, pues ahí están los agentes del Fisco, para perseguirlo y castigarlo. ¿Trabaja y produce y progresa? Ha cometido un delito, y no puede escapar sin pagar el más absurdo y estúpido aumento de contribuciones. No estoy haciendo un trabajo de imaginación, todo el mundo lo sabe y no hay hombre de empresa que no haya sufrido los desmanes de los señores agentes del Fisco, que como nubes de langosta, caen sobre las sementeras mejor pobladas de mieses lozanas y robustas.⁵

¿Cuál era la solución para cambiar las bases del sistema tributario, distribuir mejor las cargas y evitar que se siguiera gravando en exceso a los empresarios y hacendados que invertían en México y creaban fuentes de trabajo? El mismo sistema que propuso en la crisis de México, sólo que ahora se cuidó de señalar que la paternidad del mismo era de Henry George:

Existe un sistema fiscal que consiste en tomar para los gastos de la comunidad el aumento del valor del suelo por el trabajo de la colectividad, sistema racional y justo que libra al trabajo, al esfuerzo y a la producción de toda carga. Donde este sistema se ha implantado, no paga el comercio, ni la agricultura, ni la industria, ni las construcciones: no hay timbre, ni agencias fiscales, ni nada del aparato bárbaro y estúpido de nuestra organización fiscal. Donde rige ese sistema las ciudades crecen a paso de gigante; nadie, absolutamente nadie, paga por sus establecimientos mercantiles, ni por sus industrias, ni por sus casas, ni por nada. Todos los gastos salen del aumento del valor del suelo por la aglomeración de los habitantes. La nube de langosta ha desaparecido. En donde más rápidamente se ha extendido ese sistema es en el Canadá y en Nueva Zelanda, y hay un poderoso movimiento en los Estados Unidos, en el Brasil, en Argentina, donde se han fundado ligas y asociaciones y periódicos para implantar la reforma salvadora.⁶

Además de aprovechar su posición para criticar acremente a Carranza, Cabrera y Nieto, Alvarado defendió desde esa espléndida aunque efímera tribuna sus tesis más importantes sobre la reconstrucción nacional y sobre el papel del Estado en la economía. Las declaraciones más importantes que formuló al respecto como secretario de Hacienda

⁵ "Conferencia sobre asuntos hacendarios" en *Salvador Alvarado, estadista y pensador* (antología), *Op. cit.*, p. 353.

tuvieron lugar durante una conferencia sobre asuntos hacendarios que dictó en el Teatro Noriega, en Hermosillo. Aquí es necesario hacer una aclaración importante: algunos autores (Francisco José Paoli) consideran que en esa conferencia Alvarado definió claramente su posición a favor de la intervención del Estado en la economía frente al *laissez faire* liberal. En realidad, Alvarado definió el concepto de rectoría como regulación de la actividad económica de los particulares, más que como intervención directa:

Sin embargo, los dos sistemas aplicados en sus extremos son malos (el intervencionismo estatal y el libre funcionamiento de los mercados). Una intervención exagerada, que llegue a los linderos del comunismo o colectivismo, es más funesta que el abstencionismo. Acostumbraría al individuo y a la sociedad a esperar todo de un Estado providente y cada vez se ocuparía menos de sí mismo, sin contar con la plaga del funcionarismo, esa lepra de los países latinos y latinoamericanos.⁷

Por "funcionarismo" debemos entender los vicios asociados a la burocracia y a sus mecanismos de ingreso y promoción, tan proclives a la formación de clientelas y a la centralización del gasto público y de las decisiones de gobierno. En su opinión, estos vicios estaban presentes en la administración pública mexicana y en particular en la dependencia que él encabezaba, por lo que dedicó sus principales energías a su reestructuración. A pesar de sus buenas intenciones para poner orden en la Secretaría de Hacienda, durante la breve gestión de Alvarado ni siquiera se pudo calcular el balance presupuestal del año fiscal de 1920, pero al parecer se corrigió el déficit de años anteriores e incluso es probable que haya terminado con un modesto superávit, muestra de que la pacificación del país contribuía directamente a que aumentara la recaudación y disminuyeran los gastos, pues quitando los trastornos de abril y mayo de ese año, 1920 fue el año en el que mayores avances se alcanzaron en restablecer el control del Estado sobre todo el territorio nacional desde la aprobación de la Constitución y el inicio del periodo presidencial de Carranza en 1917. Con su política conciliadora, Adolfo de la Huerta logró la rendición de Villa y de una gran cantidad de grupos que seguían operando en el territorio nacional.

⁶ *Ibidem*, p. 354.

El secretario de Hacienda tuvo ocasión de constatar personalmente las dificultades que enfrentaba el problema de la renegociación de la deuda. Alvarado intentó un primer acercamiento con los banqueros nacionales para lograr restablecer por su conducto la comunicación con los acreedores de México agrupados en el Comité Internacional de Banqueros con intereses en México. Fue así como logró que Agustín Legorreta, director del Banco Nacional de México, lo acompañara a Nueva York para sostener un primer encuentro con los principales banqueros y en particular con el presidente del Comité, Thomas W. Lamont. Alvarado y los banqueros necesitaban a alguien que hiciera las presentaciones, que sirviera como traductor y que tuviera conocimiento tanto de los asuntos financieros como de la situación política y económica de México, requisitos que cumplía plenamente Legorreta.

El principal problema al que se enfrentó Alvarado no fue la renuencia de los Estados Unidos a reconocer al gobierno de Adolfo de la Huerta, sino el poco interés de los banqueros en alcanzar un acuerdo con un gobierno que iba a durar unos cuantos meses. Aunque sabían que el presidente De la Huerta pertenecía al mismo grupo político que el general Álvaro Obregón, el candidato más fuerte para sucederlo, no tenían ninguna garantía de que el próximo presidente reconocería una negociación llevada a cabo por su antecesor, entre otras cosas porque cualquier arreglo implicaría reanudar los pagos del servicio de la deuda. Además, el candidato presidencial se encargó de enviar mensajes en el sentido de que no le urgía que el gobierno de Wilson reconociera a De la Huerta, pero que le agradaría mucho que el reconocimiento al gobierno que confiaba en presidir llegara de ser posible el mismo día de su toma de posesión. El cálculo era simple: el reconocimiento de los Estados Unidos fortalecería demasiado políticamente a Adolfo de la Huerta, que ya bastantes éxitos se había anotado en el terreno de la política interior. Por si fuera poco, si Alvarado llegaba a un arreglo como los banqueros o peor aún, si obtenía el préstamo de 75 millones de dólares que le había encargado el presidente para reorganizar el sistema bancario y los ferrocarriles nacionales y ocupar a una gran cantidad de

⁷ *Ibidem*, p. 338.

desempleados, incluidos los soldados que serían licenciados con la pacificación, en actividades productivas, Adolfo de la Huerta se perfilaría como el más fuerte aspirante a sucederlo aún antes de comenzar su período presidencial.⁸

El propio Agustín Legorreta jugó un doble papel en este primer acercamiento de la nueva clase política mexicana con los principales acreedores internacionales del país, pues por un lado concertó las reuniones y facilitó a Alvarado el acceso a los principales círculos financieros de Nueva York, pero por debajo de la mesa previno a Lamont de la inutilidad de llegar a un acuerdo importante con el secretario de Hacienda del gobierno interino. Los banqueros trataron de utilizar estos encuentros para obtener la mayor información que se les pudiera proporcionar sobre la situación económica de México y sobre las finanzas públicas. A pesar de que pudo hablar con la crema y nata de la política y las finanzas estadounidenses, Alvarado no pudo lograr el reconocimiento de Estados Unidos para el gobierno de Adolfo de la Huerta y fracasó tanto en la renegociación de la deuda como en la obtención del préstamo.⁹

El asunto del reconocimiento, que originalmente no preocupaba demasiado a Obregón, iba a complicarse más de lo previsto originalmente por el político sonoreense. En Estados Unidos el segundo período presidencial de Woodrow Wilson estaba llegando a su fin y los republicanos contaban con fuertes probabilidades de ganar las elecciones presidenciales del otoño. Dentro del programa de gobierno del candidato Warren G. Harding aprobado por la Convención Republicana, se incluyó un párrafo propuesto por el senador Albert B. Fall sobre la posición que el próximo gobierno de los Estados Unidos debería asumir ante México: "No debemos reconocer a ningún gobierno mexicano que no sea un gobierno responsable, dispuesto y capaz de dar suficientes garantías de que las vidas y las propiedades de los ciudadanos estadounidenses serán respetadas y protegidas y de que las injusticias serán prontamente remediadas".¹⁰ Sin embargo, Fall mantuvo una doble actitud: públicamente se mantuvo hostil al gobierno de Adolfo de la Huerta,

⁸ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios...*, pp. 171-172.

⁹ *Ibidem*, p. 172.

mientras en privado buscaba una entrevista privada con Álvaro Obregón sobre todo después de que fue declarado presidente electo. Sin embargo, cuando ya se había acordado un encuentro el 7 de octubre entre Obregón y Fall, este último canceló la entrevista porque falta solamente una semana para la elección presidencial.¹¹

Aunque Warren Harding ganó la presidencia de los Estados Unidos, Obregón todavía confiaba en la pronta reanudación de las relaciones entre ambos países y tomó como un buen síntoma la asistencia a su toma de posesión de los gobernadores de Texas y Nuevo México.¹² Sin embargo, el propio Obregón maniobró faltando unos cuantos días para su toma de decisión para evitar la presencia de Fall, quien asistiría como representante del presidente electo Harding. Hay dos interpretaciones posibles sobre esta actitud: o bien Obregón no quería cancelar la oportunidad de que fuera el presidente Wilson el que lo reconociera antes de entregar el poder en enero del 1925, o bien no quería la presencia de Fall en la ceremonia después de sus ominosas declaraciones contra México. Lo cierto es que Fall se enteró en el último momento que no iría a México y lo tomó como una afrenta personal, lo que terminó de alimentar su animadversión contra el gobierno mexicano.¹³

La política de Estados Unidos hacia México iba a endurecerse con la llegada de los republicanos a la Casa Blanca, ya que la posición del senador Fall se impuso en la definición de la política norteamericana hacia México. El reconocimiento tardaría en llegar más de dos años y medio y complicaría buena parte de los planes de reconstrucción económica del nuevo gobierno. Robert B. Fall no consiguió ser nombrado secretario de Estado, cargo para el que Harding escogió a Charles Evans Hughes, pero en cambio recibió la influyente posición de secretario del Interior, desde donde siguió manteniendo una posición hostil frente a México, favorable a la intervención directa en caso de que se afectaran los intereses de las compañías petroleras norteamericanas. También aprovechó

¹⁰ *Ibidem*, p. 190.

¹¹ Linda B Hall, *Bancos, política y petróleo*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Colección Regiones, 2000, pp. 101-102.

¹² John Foster Dulles, *Op. cit.*, p. 89.

su posición para estorbar el reconocimiento del gobierno de Obregón y obtuvo de inmediato un pretexto inmejorable: en enero de 1921 el presidente mexicano anunció que los permisos de exploración y perforación solamente serían obtenidos por las empresas que hubieran aceptado el decreto emitido por Carranza un año antes donde establecía las condiciones para poder solicitar nuevas condiciones.¹⁴

Los retos que se le presentaban al nuevo presidente eran mayúsculos, sobre todo por las dificultades derivadas de la falta de reconocimiento por parte de los Estados Unidos, que estorbaba los planes de la reconstrucción económica y aumentaba los incentivos para rebelarse contra el gobierno. Para enfrentar estos desafíos, el general Álvaro Obregón incluyó en su gabinete a los otros dos integrantes del triunvirato sonorense en dos posiciones clave: Plutarco Elías Calles en Gobernación y Adolfo de la Huerta en Hacienda. Este último sería el encargado de resolver el problema de los bancos, sanear las finanzas públicas y reanudar la deuda externa como punto de partida para fundar el banco único y para avanzar en la obtención del reconocimiento que Estados Unidos le había negado como presidente interino.

La dificultad para que Obregón aceptara el nombramiento de Alvarado en el gabinete de Adolfo de la Huerta revela claramente que aún cuando el político sinaloense había apoyado, si bien es cierto bastante tardíamente, su postulación a la Presidencia de la República, la antigua rivalidad entre ambos se estaba convirtiendo en una enemistad que ya era difícil de revertir. Esta situación explica el hecho de que durante su período presidencial, Alvarado se alejara del servicio público y permaneciera dedicado a sus negocios privados, rompiendo el silencio sólo para defenderse de los ataques y las polvaredas que su actuación como gobernador constitucionalista de Yucatán todavía levantaba de vez en cuando.

¹³ Linda B. Hall, *Op. cit.*, p. 103.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 56 y 105.

2. Las asignaturas pendientes de la reorganización económica del Estado en 1920.

El gobierno del general Álvaro Obregón comenzó con buenos augurios en el terreno de la política interna después de la labor pacificadora de Adolfo de la Huerta. Sin embargo, los principales problemas del nuevo gobierno se encontraban en el terreno diplomático (además del reconocimiento del gobierno de los Estados Unidos, faltaban los de la Gran Bretaña y de otros países europeos) y en el económico: la reestructuración de la hacienda pública marchaba muy lentamente desde el gobierno de Carranza, el gasto militar seguía representando un peso excesivo sobre unas finanzas públicas demasiado precarias y por si fuera poco, el sistema bancario del país se había derrumbado durante la dictadura de Huerta y los bancos comerciales se encontraban intervenidos desde el gobierno de Carranza. Además, la reconstrucción de las comunicaciones y las vías de transporte afectados por la lucha armada, la reincorporación de la población movilizada durante la contienda a las actividades productivas y la atención a la cuestión agraria, constituían prioridades difíciles de postergar para el nuevo gobierno.

Los problemas externos y económicos tenían varios puntos de convergencia: el obstáculo más importante para el reconocimiento de los Estados Unidos al gobierno de Obregón era la exigencia por parte de Washington de garantías adicionales para los intereses de los ciudadanos americanos con propiedades en México, ante la inminente reglamentación de las disposiciones contenidas en la nueva Constitución en materia de propiedad. Otro obstáculo era el problema de la deuda externa del país, cuyo servicio se había interrumpido desde 1913 y que por si fuera poco, ni siquiera se sabía a cuanto ascendía exactamente, ya que a la deuda que dejó don Porfirio y que acrecentaron los gobiernos de Madero y Huerta, había que añadirle los intereses acumulados en todos los años en los que se había dejado de pagar el servicio y los intereses de la deuda. Por si fuera poco, a la deuda del gobierno había que añadir la de los Ferrocarriles Nacionales, sobre la cual se habían ofrecido garantías gubernamentales. Un último obstáculo era el problema de las reclamaciones sobre daños a ciudadanos americanos y sus propiedades durante la revolución. Si bien el gobierno mexicano estaba de acuerdo en indemnizar a

todos los ciudadanos americanos que demostraran haber sido afectados durante la lucha, no existía acuerdo ni siquiera en la forma de integrar la comisión respectiva.

Ante este conjunto de problemas que en gran medida restringían el ámbito de acción de su gobierno, Álvaro Obregón decidió buscar una solución política al nombrar a Adolfo de la Huerta como secretario de Hacienda y Crédito Público. El nuevo secretario no tenía experiencia financiera ni había demostrado especial predilección por los problemas económicos, a diferencia de su amigo y antecesor en el cargo, Salvador Alvarado. Por el contrario, tenía una bien ganada reputación de político concertador recientemente refrendada durante su breve paso por la Presidencia. Por consiguiente, al nombrar a De la Huerta como responsable de las finanzas nacionales Obregón le confería una misión política antes que económica o financiera: la de lograr la cooperación de los capitales internos y externos para la reconstrucción del país.

La hacienda pública.

La presidencia del general Álvaro Obregón se inició con importantes problemas en la hacienda pública. Durante el régimen de Carranza no se había logrado normalizar por completo el funcionamiento de la Secretaría de Hacienda, pese a los esfuerzos del titular del ramo, Luis Cabrera, a grado tal que no se conservan cifras confiables de los ingresos y gastos del gobierno federal durante el período 1917-1920. La actividad recaudadora de la Secretaría de Hacienda se fue normalizando a medida que se pacificaba el país, meta que no pudo alcanzarse por completo durante el período de Carranza. En este sentido y en otros, el gobierno de De la Huerta había allanado el camino a Obregón, pero correspondió al propio ex presidente interino, ya como secretario de Hacienda, tratar de poner orden en las finanzas del gobierno y revisar la relación del nuevo Estado con acreedores y empresarios. La reconstrucción económica requería de la pacificación total del país, pero también de que una vez lograda ésta el Estado nacional se fortaleciera y revisara sus relaciones con los principales agentes económicos: los empresarios nacionales, los

inversionistas extranjeros, el naciente movimiento obrero, los terratenientes y los campesinos.

El auge petrolero contribuyó a aliviar las finanzas del gobierno, pero también puso a prueba su capacidad para evitar la evasión y el incumplimiento de las obligaciones fiscales de las empresas petroleras. En el plano económico, el gran dilema al que se enfrentó el Estado surgido de la revolución, fue conciliar los principios básicos del proyecto de nación contenido en la Constitución de 1917 con el restablecimiento de las relaciones con la banca internacional y con los inversionistas nacionales y extranjeros, que demandaban garantías frente a la reglamentación del artículo 27 constitucional. La forma en la que se resolvió el dilema sentó las bases del modelo de desarrollo económico que siguió México, en el que una fuerte intervención estatal no excluyó sin embargo la formación de una clase empresarial mexicana. Pero durante el gobierno de Obregón la política económica tuvo como prioridad contribuir a la consolidación del régimen, por lo que estuvo fuertemente subordinada a la legitimación interna y externa de los sonorenses.

Al tomar posesión de la Presidencia el 1° de Diciembre de 1920, Álvaro Obregón no tenía un proyecto económico claro y articulado. Al concluir su mandato, el 30 de noviembre de 1924, la experiencia de su administración sería decisiva para la creación y consolidación de las instituciones en las que habría de fundarse la política económica del Estado mexicano moderno. Desde esa perspectiva, hay una continuidad muy importante entre las políticas emprendidas por el gobierno de Obregón, la experiencia que se obtuvo de sus éxitos y fracasos y la reconstrucción económica promovida durante el gobierno de Plutarco Elías Calles.

El problema hacendario

Cuando años más tarde Alberto J. Pani se refería al estado en que encontró la hacienda pública al momento de suceder a Adolfo de la Huerta como secretario de Hacienda,

implícitamente reconocía que el principal problema de la hacienda pública se arrastraba desde el Porfiriato y consistía en una estructura impositiva arcaica, inequitativa y muy difícil de administrar. En 1924 las compras de bienes y servicios por parte del gobierno representaban 7.1 % del producto interno bruto, cifra que revela el exiguo peso del sector público en la economía mexicana. Cuando los gobiernos surgidos de la Revolución tomaron conciencia de la importancia de influir en la economía e imprimirle su dirección al desarrollo del país, se encontraron con la urgente necesidad de fortalecer los ingresos públicos como paso previo a los grandes proyectos de expansión de las comunicaciones y las obras públicas, y para aumentar su autonomía e influencia frente al capital privado, nacional y extranjero.

Pani realizó un importante y bien documentado estudio de los problemas fiscales de México, en el cual identificaba los principales defectos que la hacienda pública del país arrastraba desde el gobierno de don Porfirio. Según Pani, la revolución había dejado sin modificaciones de fondo el sistema fiscal porfiriano hasta 1923, sistema en el que era todavía fácil descubrir, en muchos aspectos, el sello del régimen colonial. La propia Constitución de 1917 se había encargado de mantener su aspecto más negativo, que era la falta de una clara delimitación de las respectivas jurisdicciones tributarias del gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipios, de tal manera que la sobreposición de gravámenes federales, estatales y municipales, aunada a la extraordinaria complicación del sistema, hacía costosa e inequitativa la recaudación. Las cuotas, las bases de la imposición, el calendario de pagos y los procedimientos para efectuarlos eran complicados e incoherentes, dificultando lo mismo el cobro que el pago de los impuestos.¹⁵

La confusión podía atribuirse a la supervivencia de elementos coloniales, pero la factura de la inequidad se la pasaba completa Pani a los principios liberales que animaron a los Científicos mientras estuvieron al frente de la política económica. Según Pani las consecuencias de haber aplicado a la política fiscal los principios de la economía liberal, habían sido desastrosas para la hacienda pública:

Los principios de la Escuela Liberal en materia de imposición, efectivamente, son los de la *generalidad* y la *uniformidad* de los impuestos, de acuerdo con los cuales se debe gravar a todos sin excepción y aplicarles las mismas cuotas. Y como tales principios se deducen del postulado de la igualdad de todos los hombres --que es falso de toda falsedad, pues los seres humanos son diferentes física, intelectual, moral y sobre todo, económicamente-- es inconclusa la falta de justicia y de equidad de un sistema que se funda en semejante absurdo. Los impuestos para el consumo --principalmente de artículos necesarios para la vida-- son los que mejor realizan el desiderátum de la generalidad y por efecto de la aplicación de cuotas iguales a todos los causantes --principio de la uniformidad-- resulta que pagan lo mismo al Estado los pobres que consumen, para apenas vivir, todo lo que ganan y los potentados que atesoran o despilfarran la casi totalidad de sus rentas. Influyen por tanto, los gravámenes de esa índole sobre la distribución de la riqueza, acentuando más la inicua y peligrosa desigualdad económica que separa a las dos clases sociales de los pocos *privilegiados de arriba* y los muchos *desheredados de abajo*.¹⁶

El sistema fiscal mexicano descansaba principalmente en impuestos indirectos que gravitaban sobre el consumo y que presentaban la ventaja de ser los más fáciles de calcular y recaudar, pues consistían en porcentajes sobre el valor de determinadas transacciones, aunque eran también los más regresivos pues no discriminaban entre la capacidad de pago de los distintos sectores de la población. Para señalar las inconsistencias del sistema fiscal, Pani ponía el ejemplo del impuesto a las ventas, que se cobraba lo mismo a los bienes de consumo necesario que a los de lujo, en cada operación de compraventa por la que pasaba el producto, por lo que cuando un mismo bien era objeto de varias operaciones de compraventa antes de llegar a su consumidor final, el impuesto encarecía considerablemente lo que tenía que pagar el consumidor. Este impuesto era representativo del sistema impositivo federal por ser, a juicio de Pani, "un gravamen indiscriminado, inversamente proporcional a la capacidad económica del contribuyente, complicado en su reglamentación, de incidencia incontrolable, contrario a todo principio de mejoramiento popular, costoso y arbitrario".¹⁷

¹⁵ Alberto J. Pani, *La política hacendaria y la revolución*, México, Editorial Cultura, 1926, p. 35.

¹⁶ *Ibidem*, p. 36.

¹⁷ *Ibidem*, p. 38.

Por otro lado, el sistema estaba muy lejos de alcanzar su objetivo principal, que era (como en todo sistema impositivo) lograr la máxima productividad de los impuestos: mayor recaudación a menor costo. A esto contribuía la anarquía derivada de la falta de delimitación de las atribuciones fiscales de la Federación, los estados y los municipios. La falta de coordinación y continuas superposiciones entre los sistemas tributarios federal y estatales, daban por resultado interferencias, irregularidad en los gravámenes y excesivos costos de recaudación, con lo cual el sistema estaba muy lejos de ser eficiente. En pocas palabras, Pani acusaba al sistema fiscal heredado del Porfiriato de inequitativo e ineficiente. Sin embargo, el propio Pani omite en su estudio algunas palabras sobre los estudios e iniciativas que para corregir esa situación se habían iniciado durante el gobierno de Carranza y proseguido durante la administración de su antecesor en Hacienda.

Como se recordará, en 1917 el gobierno de Carranza solicitó a Alfred Chandler, profesor de la Universidad de Columbia, un proyecto de reestructuración fiscal. La investigación que Chandler realizó sobre el sistema hacendario mexicano lo había llevado, nueve años antes, a la conclusión que Pani se atribuye en *La política hacendaria y la Revolución*, escrita en 1926: la estructura fiscal era ya obsoleta antes de 1910 y los continuos superávits habían sido posibles no por la eficiencia de la recaudación, sino porque el tamaño del Estado permitía tener bajo control los egresos. El sistema era complejo, difícil de administrar y demasiado cargado en rubros de bajo rendimiento y esencialmente regresivo, porque no hacía distinción entre la capacidad económica de los ciudadanos para cubrir la carga impositiva. La propuesta que presentó a Carranza era el establecimiento de un sistema progresivo, que distribuyera las cargas sobre el consumo de tal forma que descansaran sobre los artículos nocivos (alcohol y tabaco) los gravámenes que pesaban sobre el consumo general. También sugirió simplificar el sistema en unos cuantos impuestos sobre las bases más rentables y sobre todo, establecer un impuesto progresivo sobre la renta.¹⁸

¹⁸Marcelo Carmagnani, *Estado y mercado; la economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 38.

La propuesta de Chandler a Carranza fue retomada al iniciarse el gobierno de Álvaro Obregón. Una de las propuestas iniciales de Adolfo de la Huerta como secretario de Hacienda, fue la creación del impuesto sobre la renta, como el medio más eficaz y equitativo de incrementar los ingresos públicos.¹⁹ Sin embargo, su aplicación quedó reducida a un sector de la burocracia, por lo que durante el gobierno de Álvaro Obregón (incluidos los 14 meses que Pani estuvo al frente de la Secretaría de Hacienda), los ingresos siguieron dependiendo de estas fuentes tradicionales y obsoletas, como puede apreciarse al revisar la composición de los ingresos gubernamentales durante la segunda mitad del cuatrienio de Obregón:

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS FEDERALES SEGÚN RAMO DE ORIGEN
(En porcentajes)

Ramo	1923	1924
Derechos de importación	25.56%	22.00%
Derechos de Exportación	8.19%	3
Impuestos sobre el tráfico marítimo	0.94%	1.87%
Impuestos a la industria	4.02%	3.88%
Impuestos al transporte		2.43%
Impuestos a la destilación de bebidas alcohólicas	4.98%	4.56%
Impuesto a las industrias extractivas		
Impuesto sobre la renta		0.95%
Impuesto sobre herencias	1.10%	1.21%
Impuesto del timbre	15.16%	13.01%
10% adicional decretado por Obregón		5.44%

Fuente: Alberto J. Pani, *La Política Hacendaria y la Revolución*, pp. 167-175.

Como puede observarse, los impuestos a las bebidas alcohólicas y a las transacciones al menudeo representaban en conjunto menos de la quinta parte de los ingresos federales. Como en el siglo XIX y más atrás aún, desde la Colonia, el erario

¹⁹ "Proyecto para la creación de un impuesto sobre el ingreso de las personas físicas y morales", Archivo de Miguel Palacios Macedo, Caja 6.

público dependía en una tercera parte de los impuestos derivados del comercio exterior (derechos de importación más derechos de exportación). Esta proporción pudo haber sido mayor antes de 1921, pues hay que recordar que ese año cayeron las exportaciones y los precios de las materias primas. Por otro lado, se explica que el gobierno no quisiera asumir una política totalmente proteccionista, dada su fuerte dependencia de los derechos de importación, que por sí solos aportaban la cuarta parte de los ingresos federales. Tasas arancelarias prohibitivas en ciertos sectores hubieran estimulado el desarrollo de la industria, pero hubieran tenido un efecto negativo en la recaudación al desincentivar la importación.

**BALANZA COMERCIAL DE MÉXICO
1920-1925**

(En millones de pesos)

Año	Exportaciones	Importaciones	Superávit Comercial
1920	855.1	396.7	458.4
1921	756.8	493.2	263.6
1922	643.6	308.5	335.1
1923	568.5	315.1	253.4
1924	614.7	321.4	293.3
1925	682.5	391.0	291.5

Fuente: Sterret y Davis, 1928.

Aunque no se cuenta con información suficiente sobre el comportamiento de la balanza comercial para los años anteriores a 1920, es muy probable que en ese año las exportaciones hayan alcanzado una marca histórica, debido al récord que obtuvieron ese año las exportaciones petroleras. A partir de 1921 el superávit comercial se redujo significativamente, debido al efecto combinado de la disminución de las exportaciones y a un aumento de las importaciones. Sin embargo, el saldo de la balanza comercial fue positivo a lo largo de todo el gobierno de Obregón. Las importaciones descendieron drásticamente de 1921 a 1922, en parte cediendo a los reclamos proteccionistas de los industriales, pero a partir de 1924 experimentaron un crecimiento moderado pero

sostenido. En ese contexto, era claro que el gobierno buscaría obtener el mayor ingreso posible de los impuestos al comercio exterior, principalmente de los aranceles de importación, para lo cual se cuidaría de fijar aranceles tan altos como para desincentivar las importaciones, ya que, por paradójico que resulte, un gobierno ávido de recursos provenientes de aranceles es el principal interesado en no fijar cuotas demasiado altas que protejan la industria nacional y eliminen la competencia externa, pues perdería automáticamente una fuente de ingresos fáciles de recaudar. Esa es la principal explicación de la política comercial del gobierno de Obregón, que en más de una ocasión antepuso a las exigencias de la industria las necesidades del fisco.

Destaca como el segundo rubro más importante de los ingresos públicos el relativo a los impuestos a las industrias extractivas, en particular a la minería y el petróleo. La contribución de las industrias de transformación,²⁰ incluida la de bebidas alcohólicas, era menor que la de las transacciones al menudeo, medida por la recaudación del impuesto del timbre. El impuesto sobre la renta, que comenzó a recaudarse en 1924, el último de la administración de Obregón, tuvo inicialmente un impacto muy limitado ya que, como en su momento señaló Pani, no se podía recabar de la noche a la mañana toda la información necesaria para integrar un padrón de contribuyentes que permitiera al gobierno federal perseguir la evasión y vigilar el exacto cumplimiento de las obligaciones fiscales, además de que las tasas iniciales del impuesto fueron deliberadamente bajas para que las protestas no fueran más fuertes de lo que de por sí fueron.

En resumen, el precario equilibrio de las finanzas públicas se explica en su mayor parte por la naturaleza misma de las principales fuentes de ingresos del gobierno federal. Estas fuentes estaban sujetas en la mayoría de los casos a una serie de eventualidades que podían reducir drásticamente los ingresos federales. Los impuestos derivados del comercio exterior, dependían por ejemplo de los precios de las materias primas y de las importaciones y de los cambios en la demanda internacional, e incluso de trastornos

²⁰ El llamado "impuesto a la industria" gravaba el uno por ciento de la producción industrial, sin importar que hubiera o no ganancias.

sociales tales como las huelgas que abundaron en el período y que tuvieron su máximo exponente en la que se produjo entre los estibadores del puerto de Veracruz, la principal puerta de entrada y salida del comercio exterior mexicano, en los días de la renuncia de De la Huerta a la Secretaría de Hacienda y de su controversia con Pani, entre septiembre y octubre de 1923. Los ingresos petroleros se vieron afectados no sólo por los precios, sino por la declinación misma de la producción. La crisis fiscal de 1923 fue resultado tanto de la incapacidad del Estado para ampliar la recaudación dentro del sistema vigente para hacer frente a un crecimiento sostenido en el gasto público, como de la oposición a las reformas fiscales propuestas por De la Huerta al inicio del gobierno.

3. La gestión de Adolfo de la Huerta en Hacienda

La labor que desarrolló Adolfo de la Huerta al frente de la Secretaría de Hacienda ha sido tradicionalmente empañada por las acusaciones que tras su renuncia le formularon su sucesor, Alberto Pani, y el propio presidente Obregón. Sin embargo, al iniciarse el gobierno del divisionario sonoreense, era indiscutible que el miembro más popular del gabinete obregonista era De la Huerta, aunque no dejaba de intrigar a la opinión pública la causa por la cual se le habría enviado a la Secretaría de Hacienda. Obregón reconocía que el trabajo que debía realizarse en la Secretaría de Hacienda debía ser más político que financiero, pues el nuevo secretario tendría que reanudar las relaciones formales con el Comité Internacional de Banqueros, resolver el asunto pendiente de los bancos nacionales y llamar a colaborar con la nueva administración a los renuentes empresarios, tareas todas ellas que requieran un político conciliador, característica que todos elogiaban en De la Huerta después de su exitoso interinato. El balance de la gestión de Adolfo de la Huerta en Hacienda no puede prescindir por lo tanto de este componente político, en el que alcanzó avances tan notables que lo convirtieron a los ojos de los empresarios nacionales y extranjeros en el candidato más atractivo para suceder a Obregón.

La búsqueda de un acuerdo en aras de la reconstrucción.

Es muy probable que al iniciarse el gobierno de Obregón, los sonorenses comprendieran que había que llevar a cabo un proceso de conciliación con los principales agentes económicos, prácticamente de la misma envergadura que aquel que De la Huerta había llevado a cabo exitosamente con los grupos armados. La necesidad de lograr un acuerdo con los principales capitales del país era evidente, sobre todo si tenemos en cuenta que nunca se planteó entre el nuevo grupo dirigente llevar a la práctica una revolución socialista sobre la estructura de la propiedad y la organización de la producción en México. Por lo tanto, mientras se mantuviera el predominio de la propiedad privada, incluso con las restricciones que establecía la Constitución de 1917, era un hecho que el desarrollo del país dependería en gran medida de que el nuevo gobierno fuera capaz de convencer a los empresarios de que había condiciones propicias para volver a invertir en el país. Se estaba creando ciertamente un consenso a favor de una participación más activa del Estado en la economía, pero los años 20 fueron ante todo, en el terreno económico, años de normalización y de búsqueda de un nuevo entendimiento con los principales capitales nacionales y extranjeros, al mismo tiempo que comenzaban a diseñarse las principales instituciones económicas que caracterizarían al nuevo Estado mexicano.

Durante el gobierno de Obregón hubo un claro sesgo en sus relaciones con los empresarios a favor de los banqueros, ya que el principal proyecto económico de la nueva Constitución era, una vez tomada por el presidente la decisión de proceder con cautela en el problema agrario, la creación del Banco Único de Emisión al que se refería el artículo 28 constitucional. Paradójicamente, dado que para establecer ese banco se necesitaban recursos que Obregón y De la Huerta planeaban obtener de los banqueros mexicanos y sobre todo, de la banca internacional, una primera señal de buena voluntad del nuevo gobierno hacia el sector financiero fue la devolución de los bancos incautados por el gobierno de Carranza.

La devolución de los bancos

Como se recordará, el sistema bancario del Porfiriato había entrado en crisis desde que el gobierno de Victoriano Huerta dispuso de las reservas metálicas depositadas en los bancos de emisión y decretó la inconvertibilidad del papel moneda. El 15 de septiembre de 1916 el Primer Jefe decretó la incautación de los bancos comerciales mexicanos, la mayor parte de los cuales se encontraban técnicamente quebrados y llevó las relaciones entre su gobierno y los banqueros al punto más álgido de la revolución, al ordenar la aprehensión de los directivos del Banco Nacional de México por negarse a coadyuvar en el cumplimiento del decreto de incautación.²¹

Aunque ya como presidente Carranza moderó su actitud hostil hacia los banqueros mexicanos, motivado en parte por las necesidades de la reconstrucción, los bancos permanecían incautados al momento de tomar posesión Obregón de la Presidencia de la República. El nuevo secretario de Hacienda comenzó a trabajar de inmediato en el asunto de los bancos. Durante su interinato había mantenido relaciones cordiales con los banqueros, por lo que no dudaba en poder llegar a un acuerdo satisfactorio con ellos. Había además un incentivo adicional para ser generoso con los bancos: el nuevo director del Banco Nacional de México, Agustín Legorreta, había ayudado en el restablecimiento de las relaciones con el Comité Internacional de Banqueros y sus buenos oficios podían ser de utilidad en el futuro, por lo que más valía tenerlo de lado del gobierno.

De la Huerta y su equipo de asesores trabajaron los dos primeros meses del gobierno de Obregón en un proyecto para rehabilitar los bancos mexicanos. Finalmente el secretario de Hacienda presentó su proyecto en un Consejo de Ministros durante los últimos días de enero de 1921, sólo para encontrarse con una sorpresa: el presidente Álvaro Obregón presentó en el último momento, cuando estaba por aprobarse la propuesta de su secretario de Hacienda, un proyecto propio, según el cual se pagaría a los bancos el dinero que habían perdido y se establecería un sistema para la redención de su papel

moneda. Este proyecto había sido aceptado ya por los bancos y fue el que finalmente se aprobó. Por supuesto, el proyecto no había sido elaborado por Obregón, sino por un colaborador misterioso, que resultó ser el ingeniero Alberto J. Pani.²² El proyecto elaborado por Pani y aprobado por el Consejo de Ministros establecía una clasificación de los bancos en tres categorías: a) aquellos cuyo activo era superior al pasivo, por lo menos en un 10%; b) aquellos cuyo activo era superior al pasivo en menos de 10% y c) aquellos cuyo pasivo era superior al activo. Los bancos incluidos en las categorías a y b recobrarían de inmediato su personalidad jurídica y serían devueltos a sus dueños. Entre los bancos incluidos en la primera categoría se encontraban el Nacional de México y el de Londres México.²³

El 31 de enero de 1921 se anunció oficialmente la devolución de los bancos a sus antiguos dueños e implícitamente se pospuso la apertura del Banco Único de Emisión, al reconocer el papel que varios bancos, entre ellos el Nacional de México y el de Londres y México, seguirían jugando en el sistema crediticio. El presidente Obregón declaraba en el decreto de restitución, que la crisis internacional (y sobre todo, la derivada de la renuencia de Estados Unidos por reconocer a su gobierno) hacían poco aconsejable por el momento el establecimiento del banco central.²⁴ Obregón, que como presidente electo no quería que el reconocimiento de Estados Unidos llegara hasta que él no hubiera tomado posesión de la Presidencia, comenzaba ahora a desesperarse por la demora de Washington en restablecer relaciones, por lo que prefería posponer realistamente el proyecto del banco central; a cambio, se contempló la posibilidad de crear un sistema de bancos regionales de emisión pero la propuesta encontró demasiada oposición en el Congreso.²⁵

²¹ Emilio Zebadúa, *op. cit.*, p. 113-114.

²² John Foster Dulles, *Op. cit.*, p. 136.

²³ Antonio Manero, "Iniciación de la reforma bancaria, 1913", en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (coordinadores) *La banca en México, 1820-1920*, México, Instituto Mora, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, 1998, p. 229-230.

²⁴ Emilio Zebadúa, *op. cit.*, p. 190.

²⁵ Ricardo Torres Gaitán, *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

Los proyectos de reforma fiscal

Desde el primer año del gobierno de Obregón fue anunciada una reforma fiscal que, sin embargo, no habría de cristalizar por completo durante su administración. La reforma fiscal era un tema que ya se había discutido durante el gobierno de Carranza, porque resultaba claro que el gobierno no podía seguir dependiendo de los ingresos provenientes del comercio exterior en la proporción en que lo hacía. Sin embargo, el auge petrolero simplificó las cosas, pues resultaba más fácil elevar los gravámenes a la exportación de crudo que llevar a cabo una reforma profunda del sistema tributario. Gracias a los ingresos extraordinarios provenientes del petróleo, el gobierno de Obregón pudo diferir la adopción de medidas que tarde o temprano desembocarían en un enfrentamiento con los empresarios, pero también debido a la posposición de esas medidas las finanzas públicas entraron en crisis al declinar la producción de petróleo.

En 1921 comenzaron a hacerse estudios en la Secretaría de Hacienda para reformar el sistema impositivo, en los cuales participaron de manera destacada el jefe del Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda, Miguel Palacios Macedo, y el secretario privado de De la Huerta, Manuel Gómez Morín.²⁶ Existen numerosas evidencias de que el propósito original de De la Huerta y Obregón era impulsar esta reestructuración del sistema impositivo, que recogería los aspectos esenciales de la reforma que Alfred Chandler había recomendado a Carranza.²⁷

²⁶ Aunque visiblemente incompletos y mutilados, se conservan algunos de estos estudios en el Archivo de Miguel Palacios Macedo.

²⁷ En su primer informe de gobierno Álvaro Obregón declaró ante el Congreso: "son grandes las deficiencias del sistema fiscal que heredamos y es imperiosa la necesidad de reformarlo haciéndole las modificaciones que indican las enseñanzas de la vida moderna. Distribuir las cargas públicas en proporción de la capacidad tributaria, seleccionar las materias gravadas fijando cuotas de manera que reporten mayores gravámenes las producciones superfluas, que los artículos destinados a satisfacer las necesidades ordinarias de las clases populares, deslindar las jurisdicciones concurrentes y organizar la recaudación conforme a las enseñanzas de la ciencia económica, es un acto de justicia que no sólo aumentará los ingresos del erario, sino que también presentará al Estado la mejor oportunidad de intervenir sin provocar perturbaciones sociales, regulando de una manera más equitativa la distribución de las riquezas y asegurando el bienestar colectivo". *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1920-1923*, México, 1960, tomo I, p. 22.

A principios de 1921 Manuel Gómez Morín declaró a la prensa que estaban por anunciarse importantes modificaciones en los impuestos y tarifas públicos, a lo cual respondieron rápidamente los comerciantes declarando que estaban dispuestos a apoyar la creación de un sólo nuevo impuesto, que fuera fijo e inalterable, siempre y cuando se aboliera el impuesto del timbre.²⁸ Finalmente la Secretaría de Hacienda retrocedió en su intento, pues el impuesto del timbre era uno de los más fáciles de recaudar y su supresión podía ocasionar problemas financieros al gobierno en lo que el nuevo sistema comenzaba a funcionar. A partir de ese momento los comerciantes presionaron continuamente al gobierno para que suprimiera el impuesto del timbre, hasta que en 1924, al iniciarse la tan largamente pospuesta recaudación del impuesto sobre la renta, decidieron que les convenía más el impuesto del timbre y se convirtieron en sus defensores, ante la posibilidad de que éste fuera definitivamente desplazado por el impuesto sobre la renta.

Aunque el secretario de Hacienda se opuso a la pompa con que se quería festejar el centenario de la Consumación de la Independencia (por la situación del país y muy probablemente, por ser un proyecto del secretario de Relaciones Exteriores, Alberto J. Pani), la ocasión pareció propicia para acordar un impuesto extraordinario, el llamado "impuesto del Centenario". El diseño del impuesto correspondió a Miguel Palacios Macedo, quien lo propuso bajo la forma de un impuesto extraordinario, que sería recaudado por única vez y cuyos productos se destinarían a la rehabilitación de los puertos y a la compra de barcos para la marina mercante. El impuesto del Centenario gravó a la industria, el comercio, las profesiones liberales y los intereses y dividendos con tasas móviles del 1 al 14%. Aunque se cumplió la palabra empeñada por el gobierno y sólo se cobró durante el año del Centenario, despertó suspicacias entre comerciantes y empresarios, que lo vieron como un ensayo del impuesto sobre la renta.²⁹

El secretario De la Huerta encontró severos problemas para hacer frente al clamor proteccionista de los industriales mexicanos, en particular los textiles. A principios de

²⁸ Carmen Collado, *Empresarios y políticos, entre la restauración y la Revolución, 1920-1924*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1996, p. 164.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

enero de 1921 autorizó a su secretario privado, Gómez Morín, a declarar que serían revisados todos los aranceles por petición expresa de los industriales; en febrero, reconoció que las demandas de los textileros eran fundadas y que los aranceles a la importación de productos textiles serían aumentados en 50%. Sin embargo, la furibunda respuesta de los comerciantes lo llevó muy rápido a retractarse y finalmente el aumento en los aranceles fue de 10%, lo cual enfureció a los textileros, que apelaron directamente a Obregón. La oposición entre comerciantes e industriales continuó todo el año y a mediados de 1922 De la Huerta decidió crear una comisión de estudios que escuchara a ambas partes, pero la Concamin respondió solicitando en su lugar una Comisión Permanente de Aranceles, en la que estuvieran representados comerciantes e industriales, lo cual no agradó al gobierno.³⁰ La Concamin asumió la defensa no sólo de los textileros, sino de la industria siderúrgica de Monterrey. Sin embargo, el gobierno consideraba a los comerciantes como sus interlocutores más fuertes, por lo que terminaron ganando la partida.

Aunque los ingresos petroleros y la creación de un sistema de inspectores que mejoró la recaudación fueron aspectos decisivos para obtener un importante superávit en 1922, la decisión de posponer la reforma fiscal iba a traer complicaciones en el corto plazo. La expansión del gasto público no podía depender indefinidamente de fuentes tan inestables como la producción petrolera o el comercio exterior, que se veían afectadas por huelgas, conflictos internacionales, alteraciones en mercados internacionales o simplemente por descensos naturales en la producción, como fue el caso de la producción de petróleo a partir de 1922.

Finalmente la reforma fue aplazada por consideraciones políticas, hasta que la definitiva declinación de la producción petrolera obligó al gobierno mexicano a tomar medidas, ya durante la estancia de Pani al frente de la Secretaría de Hacienda. Aunque no se llevó a la práctica la reforma proyectada en 1921-1922 por Gómez Morín y Palacios

²⁹ Y no estaban errados, como lo prueban varias notas de Palacios Macedo a De la Huerta. AMPM, caja 7.

³⁰ Carmen Collado, *op. cit.*, p. 216.

Macedo, la reforma hacendaria que impulsó Pani durante el último año del gobierno de Obregón y la primera mitad del gobierno de Calles se ajustó a los lineamientos que ya habían propuesto estos dos destacados asesores de De la Huerta.

El fracaso de De la Huerta también provocó cambios en el equipo del secretario de Hacienda, que perdió a sus dos mejores colaboradores: Gómez Morín, que de secretario particular había sido ascendido a subsecretario, marchó a fines de 1921 a Nueva York, comisionado por De la Huerta para hacerse cargo de la Agencia Financiera del Gobierno de México en esa ciudad. A partir de ese momento la política económica sólo buscó reaccionar ante los acontecimientos y renunció a la posibilidad de trazar un plan maestro para la reconstrucción económica en la Secretaría de Hacienda durante el resto de la gestión de De la Huerta. Desde Nueva York, Gómez Morín escribió a don Adolfo

Sé que no todo marcha bien y que hay descontento entre la gente. Estoy bastante lejos para darme cuenta de él; de que se va perdiendo la confianza en el Gobierno; de que no se está satisfecho de la acción gubernamental ni de muchos funcionarios. Pero estoy demasiados lejos para poder juzgar sobre las causas de esta opinión. Sólo me he confirmado en la idea de que el centenario hizo daño (un daño interior que no se ha compensado con beneficios exteriores); o que todavía existen (con tolerancia según se cree en público) empleados y funcionarios ladrones; de que los artículos del general Obregón no son recibidos con toda la seria atención con que deben recibirse las palabras del Jefe de la Nación; de que se han perdido y se seguirán perdiendo todavía magníficas oportunidades interiores y exteriores, por la falta de un plan claro, definido, metódico, técnico de acción gubernamental y por la falta de movilidad, de oportunidad, de elasticidad en la política y la acción internacionales”.³¹

Miguel Palacios Macedo tampoco permaneció demasiado tiempo en Hacienda. Ya desde el 4 de diciembre de 1921 se quejaba en una carta a Gómez Morín de los problemas internos que estaba provocando el subsecretario Urbina, del presupuesto “loco” que había preparado la Oficialía Mayor y que se encontraba lleno de errores y le anticipaba a su amigo su próxima salida de la Secretaría.³² Al poco tiempo Palacios Macedo fue invitado

³¹ Manuel Gómez Morín, carta a Adolfo de la Huerta, 14 de diciembre de 1921, Archivo Manuel Gómez Morín, (AMGM).

³² Miguel Palacios Macedo, carta a Manuel Gómez Morín, 4 de diciembre de 1921 (AMGM).

por Miguel Alessio Robles, designado secretario de Industria, Comercio y Trabajo por Álvaro Obregón el 27 de febrero de 1922, para que se hiciera cargo de la subsecretaría del ramo. De esta manera, a menos de quince meses de iniciada su labor, el equipo original del secretario de Hacienda había perdido dos elementos clave.

La tendencia ascendente del gasto público durante el gobierno de Obregón tendió a favorecer a los sectores más vinculados a la reconstrucción, en particular a la recién creada Secretaría de Educación Pública; por su parte, el presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas también registró un aumento importante en 1922, cuando se duplicó con relación al año anterior, aunque posteriormente se estancó. Los gastos militares siguieron consumiendo una proporción importante del presupuesto de egresos, aunque con una tendencia a disminuir: de absorber más de la mitad del presupuesto de 1921, al finalizar el gobierno de Obregón representaban poco menos de la tercera parte del gasto programado. Ya que se habla del gasto programado, es muy importante recordar que eso era a final de cuentas el presupuesto de egresos que para cada ejercicio aprobaba el Congreso de la Unión, y que por lo tanto difería del gasto realmente ejercido.³³

El presupuesto de Egresos de la Federación contemplaba una gran cantidad de partidas condicionadas a la disponibilidad de recursos, que finalmente podían no ejercerse, como ocurrió en la mayoría de los casos. Por ejemplo, el presupuesto de 1922 fue extraordinariamente elevado en el papel, pero en la práctica el gasto ejercido fue inferior casi en un 30% al gasto planeado. El equipo de Adolfo de la Huerta supo administrar la Secretaría de Hacienda mientras no hubo necesidad de cubrir el servicio de la deuda e incluso logró un importante superávit en 1922, pero la normalidad hacendaria no se había restablecido en el país: aunque Hacienda había logrado recobrar su capacidad de recaudación a nivel nacional, el sistema seguía siendo obsoleto. Por otro lado, el propio presidente propició que aumentara el desorden al permitir que los demás secretarios de

Estado pasaran por encima del titular de Hacienda y negociaran los presupuestos de sus dependencias directamente con Obregón.

Un primer aspecto que llama la atención sobre los presupuestos enviados por Obregón al Congreso, es el desmesurado peso que representaba el gasto militar sobre las finanzas públicas. A pesar del significativo esfuerzo realizado para reducir el número de elementos en activo y por racionalizar los gastos militares, que en 1921 representaron el 53.5, no fue posible bajarlos como ya se señaló a menos de la tercera parte del gasto planeado. El problema es más grave aún si tenemos en cuenta que había gastos militares que tenían prioridad sobre los gastos en educación o en fomento económico, por lo que cuando la recaudación era menor a la esperada las partidas que se ajustaban eran las de las secretarías de Educación, Agricultura y Comunicaciones y Obras Públicas, principalmente. Es importante observar también que el presupuesto de la Secretaría de Hacienda, aunque aumentó de 1921 a 1922 en casi 50%, disminuyó a lo largo de la segunda mitad del cuatrienio y para el caso de 1923 esta disminución es atribuible aún a De la Huerta, pues a él correspondió preparar el presupuesto de ese año.

Si durante los dos primeros años del gobierno de Obregón el manejo de la hacienda pública no le presentó mayores complicaciones, el tercer año el escenario se complicó para don Adolfo de la Huerta: los ingresos no aumentaron, el préstamo del exterior para fundar el banco central no llegó y el servicio de la deuda tenía que comenzar a cubrirse. Las presiones presupuestales de las distintas dependencias se complicaban también con las intrigas propias de la sucesión presidencial, que atribuían oscuras intenciones al secretario de Hacienda. Por otro lado, el trabajo político de don Adolfo en Hacienda había sido especialmente exitoso por lo que a la normalización de relaciones con los empresarios se refería, pero el costo había sido aplazar una reforma que era prácticamente imposterizable. Cuando De la Huerta renunció, el ambiente de relativa cooperación que había alcanzado con los empresarios, en particular con comerciantes y banqueros, se rompió ante los

³³ El presidente podía expedir por decreto la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación sin autorización del Congreso cuando se hallaba investido de facultades extraordinarias en materia

apremios del gobierno para allegarse de recursos para enfrentar la rebelión delahuertista. Correspondió a Pani llevar a cabo la reforma hacendaria, aunque ésta tampoco fue todo lo espectacular que prometía en un principio el nuevo secretario, pues también tuvo que lidiar con la reticencia de los empresarios.

El gobierno de Obregón y los empresarios

Cuatro días después de haber tomado posesión de la presidencia de la República, el general Álvaro Obregón fue obsequiado con un banquete por los comerciantes, los industriales, los banqueros y los agricultores.³⁴ La intención de los empresarios era clara: establecer desde el primer momento canales de comunicación directa con el nuevo gobierno y propiciar un clima de cooperación entre los sectores público y privado.

El gobierno de Obregón hizo lo posible por convocar a los empresarios a participar en la reconstrucción económica, aunque siempre dejando en claro que el Estado estaba dispuesto a participar en la economía de una manera más activa de la que había caracterizado al gobierno de Porfirio Díaz. Dentro de los planes de los sonorenses, bastante difusos en los primeros años del gobierno de Obregón, tuvieron siempre claro sin embargo que era deseable lograr la cooperación de los empresarios. Una vez afianzados en el poder los sonorenses, mostraron una actitud moderada con relación a la aplicación de los principios de la nueva Constitución. Por consiguiente, la relación que se estableció entre los gobiernos de De la Huerta y Obregón y los empresarios fue bastante pragmática, siempre supeditada a la obtención de metas económicas relevantes a su vez para la consolidación política del nuevo grupo en el poder.

En el nuevo acuerdo que comenzó a prefigurarse entre el Estado surgido de la Revolución y los empresarios, sólo estaba excluido explícitamente un sector de la vieja

hacendaria, como fue el caso al inicio del periodo presidencial de Obregón.

³⁴ Carmen Collado, *Op. cit.*, p. 93.

élite porfiriana: los grandes latifundistas, cuya existencia se prolongó por varios años más pero se encontraba condenada por el programa agrario de la revolución, que avanzó lentamente bajo los sonorenses, pero que finalmente se realizaría en todo el territorio nacional durante las décadas siguientes. Los grupos económicos importantes con quienes el nuevo Estado comenzaría a restablecer relaciones eran, principalmente, los banqueros, los comerciantes y los industriales.

Los banqueros fueron el grupo empresarial privilegiado durante la presidencia de Obregón, debido a que era necesario reorganizar el sistema bancario y, sobre todo, a que podían servir de intermediarios e incluso de aliados en las negociaciones con la banca internacional para reanudar el pago de la deuda y obtener nuevos préstamos para la apertura del banco único de emisión. Sin embargo, el gobierno de Obregón no estaba dispuesto a volver al esquema porfirista de supervisión prácticamente nula de los bancos. A lo largo de su gobierno se emitieron diferentes ordenamientos legales para regular la actividad bancaria y en 1924 se expidió la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios y se creó la Comisión Nacional Bancaria, un organismo público encargado de supervisar a los bancos comerciales y vigilar el cumplimiento de la Ley, creando las bases de un sistema de supervisión bancaria y regulación financiera.

Las relaciones con los comerciantes y los industriales fueron mucho más complicadas, debido en parte a que se trata de grupos de empresarios que tradicionalmente tienen intereses encontrados: mientras los industriales buscan que el gobierno los favorezca con una política industrial proteccionista, que les permita consolidar su posición en el mercado interno en ausencia de la competencia externa, los comerciantes defienden la importación de mercancías extranjeras ya que constituyen una fuente de ganancias importante y además, la competencia entre los productos internos y externos les permite obtener mejores precios de los productos nacionales de los que sería posible conseguir en un mercado cautivo. Como se recordará, ambos grupos habían sido organizados corporativamente por Alberto J. Pani desde su gestión como secretario de Industria y Comercio en el gabinete de Carranza, los comerciantes en la Confederación de Cámaras

de Comercio (Cocaco) y los industriales en la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin).³⁵

En sus relaciones con los empresarios, De la Huerta desplegó todo el tacto político que lo caracterizaba, el cual no fue suficiente sin embargo ante la complejidad de los problemas por los que pasó la economía mexicana en ese período. El secretario De la Huerta había logrado la colaboración de banqueros y empresarios, pero a un costo muy elevado, que fue sacrificar las reformas que él mismo y el presidente Obregón reconocían como impostergables en 1921. Fue en gran medida la oposición de los comerciantes y los industriales, la que frenó la introducción del impuesto sobre la renta hasta 1924, cuando Pani finalmente logró implantarlo, en medio de fuertes protestas empresariales que fueron desdeñadas por Obregón, que estaba más interesado por esos días en aplastar la rebelión delahuertista.

El gobierno de Obregón mantuvo una relación mucho más estrecha con la Confederación de Cámaras de Comercio. Desde su creación en 1917 como resultado del Primer Congreso Nacional de Comerciantes, la Cocaco se había consolidado como un mecanismo de comunicación directa entre el gobierno de la República y los comerciantes. Obregón decidió mantener una buena relación con los comerciantes al llegar al poder en 1920, entre otras cosas porque al igual que con los banqueros, se sirvió de sus relaciones con sus contrapartes americanas, para emplearlos como cabilderos en busca del reconocimiento de los Estados Unidos. Los comerciantes por su parte, buscaron desde el primer momento del gobierno de Obregón asumir la representación de todo el sector empresarial, pero no lo lograron por la diversidad de intereses y la oposición casi sistemática de los industriales.³⁶

Los industriales fueron los más perjudicados por la alianza entre Obregón y los comerciantes, ya que los intereses del comercio se antepusieron a los de la industria

³⁵ *Ibidem*, p. 122.

³⁶ *Ibidem*, pp. 120-123.

durante la mayor parte del cuatrienio obregonista. Sin embargo, además de que la participación de la industria en el producto interno bruto era sensiblemente menor a la del comercio, hecho que ya de por sí los colocaba en desventaja, los industriales enfrentaban el problema adicional de que las diferentes cámaras que participaban en la Concamin atendían más a sus intereses particulares que a los de la industria en su conjunto. La Concamin era la hermana gemela de la Cocaco, pues como se recordará había sido creada también por iniciativa de Pani cuando fungía como secretario de Industria y Comercio, durante el Primer Congreso de Industriales celebrado en 1917 en la ciudad de México.

Las cámaras industriales más importantes eran las de la industria manufacturera, en particular las cámaras textiles regionales. Aunque la cámara más influyente era la que congregaba a los industriales textiles poblanos, en muchas ocasiones sus propuestas no lograban el acuerdo ni siquiera del gremio textil, enfrentando la oposición de las demás cámaras, en particular de la Confederación Fabril Mexicana, que representaba los intereses de Querétaro, Jalisco y el Distrito Federal. Otras cámaras de gran influencia eran las de la industria minera, que en 1923 llegaron a amenazar a don Adolfo con salirse de la Concamin.³⁷ No obstante, la unidad se alcanzó cuando hubo acuerdo entre las distintas cámaras de que era necesario pedir al gobierno que pusiera en práctica una política comercial de protección al desarrollo de la industria nacional, la cual encontró la oposición de la Cocaco.

A pesar de la profunda divergencia de intereses entre los comerciantes y los industriales, la unidad entre ambos se presentó ante el temor de que el creciente activismo del movimiento obrero degenerara en un radicalismo que pudiera poner en riesgo a la propiedad privada. La Concamin y la Cocaco actuaron conjuntamente para constituir un frente patronal ante los cada vez más beligerantes sindicatos. Se crearon frentes y asociaciones patronales en toda la República para protestar por las leyes laborales que se estaban redactando en las legislaturas locales³⁸ (que según el texto original de la

³⁷ *Ibidem*, pp. 131-134.

³⁸ *Ibidem*, pp. 138-141.

Constitución, reformado años después, tenían plena jurisdicción en materia laboral con la sola restricción de ajustarse a las bases establecidas en el artículo 123 constitucional). La creciente injerencia del Estado en la regulación de las relaciones laborales, parece haber sido la principal causa de desencuentros entre el gobierno de Obregón y los empresarios, que lograron congelar la Ley del Reparto de Utilidades, pero no pudieron impedir que los fallos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje fueran obligatorios para patrones y trabajadores.³⁹

El hecho de que fueran los gobernadores más radicales los que entraron en conflicto con los empresarios, permitió al gobierno de Obregón mantenerse al margen de tantos conflictos como le fue posible, pero hubo varios que llegaron a requerir su intervención, la de Adolfo de la Huerta o la del secretario de Gobernación, Plutarco Elías Calles. Uno de los más sonados durante el cuatrienio obregonista fue el que se desató a raíz de la aprobación por el Congreso de Veracruz de la Ley Estatal del Trabajo, que entre otras disposiciones incluía la obligación para los patrones de repartir el 50 % de las utilidades netas entre los trabajadores, en forma proporcional al sueldo y con carácter retroactivo a febrero de 1917. Las protestas comenzaron en Orizaba pero muy pronto se sumaron empresarios de todo el estado, que a su vez recibieron apoyo de todos los estados de la República. Como el gobernador Adalberto Tejeda no atendió las quejas oportunamente, rápidamente fue rebasado y los empresarios acudieron directamente al presidente de la República. Obregón montó en cólera por lo que él consideraba como una imprudencia del coronel Tejeda, que provocó ese enfrentamiento con los empresarios, innecesario en su opinión, precisamente en el momento en el que el gobierno federal estaba tratando de conseguir la aprobación de la Ley del Seguro Obrero, buscando el consenso de empresarios y trabajadores. Además, el conflicto se complicó con la sorda lucha que sostenían por el poder político local Tejeda y el jefe de operaciones militares,

³⁹ *El Universal*, 10 de octubre de 1923..

general Guadalupe Sánchez, que después de varios descalabros iniciales pudo resolverse a favor del gobernador gracias a la actuación de Calles.⁴⁰

La Ley del Trabajo de Veracruz fue suspendida, pero el conflicto tardó en amainar porque en Puebla se decretó la jornada laboral de ocho horas y se tomaron otras medidas a favor de los obreros en otros estados de la República que irritaron a los empresarios. La división creció entre los propios gobernadores, ya que hubo algunos que trataron de aprovechar la situación, como Juan M. Garza, que invitó a los empresarios a trasladarse a su estado y les ofreció toda clase de facilidades. La prensa no tardó en bautizar a los cuatro gobernadores más radicales (Tejeda de Veracruz, Felipe Carrillo Puerto de Yucatán, Francisco J. Múgica de Michoacán y José María Sánchez de Puebla) como los cuatro jinetes del Apocalipsis, porque supuestamente con su política a favor de los obreros amenazaban con arruinar a los capitales nacionales.⁴¹

A pesar de las diferencias entre el gobierno y los empresarios en los asuntos laborales, el éxito alcanzado por Adolfo de la Huerta en la reconstrucción de las relaciones entre la nueva élite política y la antigua élite económica puede medirse en parte por las evidentes simpatías que despertaba entre los empresarios como posible sucesor de Obregón. Sin embargo, gran parte de estas simpatías se debían también a la fama de radical que rodeaba a Calles y a su cercanía con la CROM de Luis N. Morones y con los gobernadores que más conflictos habían protagonizado contra los empresarios, como en el caso de Tejeda. Desde la Secretaría de Gobernación, Calles los ayudó y logró impedir que el presidente de la República ordenara la desaparición de poderes en sus estados cuando su enojo subía de tono. En septiembre de 1923, dos días después de la renuncia de Calles a la Secretaría de Gobernación para contender por la Presidencia de la República, *Excélsior* advertía sobre una importante omisión en el Programa que había dado a conocer el candidato: no se ofrecían garantías al capital, pero en cambio se hablaba de la profundización de las reformas sociales.

⁴⁰ *Boletín del Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca*, No. 10, junio de 1992, pp. 14-16.

En términos generales —se decía en este artículo— es radical y se amolda perfectamente a las aspiraciones de los partidos laborista y agrarista, sin que el candidato haya tomado en cuenta el fracaso evidente de los artículos 27 y 123 de la Ley Suprema, porque mientras la aplicación del primero constituye la ruina de nuestra agricultura por las inmorales y torpes dotaciones y restituciones de ejidos, la experiencia del segundo pone de relieve que, tal como se entiende entre nosotros, es semillero de huelgas y de tumultos obreros, con perjuicio del empresario y del trabajador.⁴²

En cambio, los empresarios veían con simpatía la candidatura del secretario de Hacienda y no les preocupaba su renuencia a aceptar participar en la contienda, porque consideraban que era parte del juego político. Según la misma columna de *Excélsior* (“El dictamen de la opinión pública”), en contraste con Calles, De la Huerta había sido “el único revolucionario “reconstructor”, el único que ha hecho algo tangible y útil para la patria” y por eso contaba entre sus partidarios a “todo el elemento de orden y trabajo, todo el grupo social anhelante de crédito, de renacimiento económico, de transfusiones de capital extranjero, de gobierno civil y de régimen apacible y de labor fecunda”.⁴³ Los banqueros norteamericanos veían en él un interlocutor confiable y la prensa de los Estados Unidos, principalmente el *New York Times*, lo consideraba un candidato fuerte, apoyado por intereses civiles y comerciales, mientras que consideraba a Calles radical en extremo y “algo cabeza dura”.⁴⁴ Este y otros apoyos a la candidatura de Adolfo de la Huerta fueron utilizados por los partidarios de Calles, con Morones a la cabeza, para crear la leyenda negra de don Adolfo como el candidato de la reacción, cuando aceptó finalmente la nominación presidencial del Partido Cooperatista. La vida le daría la oportunidad al general Calles de rebasar ampliamente por la derecha a su amigo, al que en 1923 acusó de ser el candidato de los empresarios.

El problema petrolero

⁴¹ *Excélsior*, 7 de septiembre de 1923.

⁴² Carmen Collado, *Op. cit.*, p. 146.

⁴³ *Ibidem*, p. 147.

Cuando Álvaro Obregón asumió la presidencia, el gobierno de Washington estaba en condiciones de ocuparse con mayor detalle de los acontecimientos que ocurrían en su vecino del sur. México había perdido el margen de maniobra que le concedía la Primera Guerra Mundial, período durante el cual se había aprobado la nueva Constitución. Desde 1916 la principal prioridad de Wilson era determinar el momento adecuado para ingresar a la contienda y la manera de convencer a los estadounidenses de que era necesaria la entrada de Estados Unidos en el conflicto. Pero el gobierno norteamericano nunca se desentendió completamente del desarrollo de los acontecimientos en México. Aún durante la Guerra, el Departamento de Estado había presionado a Carranza para que no se aplicaran en toda su amplitud las nuevas disposiciones constitucionales en materia de propiedad y en particular, aquellas que modificaban el estatuto legal de las compañías petroleras y de las actividades de explotación de los recursos del subsuelo.

Apremiado por el reconocimiento norteamericano a su gobierno y consciente además de que los Estados Unidos habían salido fortalecidos de la guerra, Obregón decidió no provocar a la potencia vecina y se abstuvo de aplicar al pie de la letra las disposiciones legales que se desprendían del artículo 27 constitucional que pudieran afectar a las empresas petroleras extranjeras, aunque a lo largo de su gobierno tampoco accedió a modificar el texto constitucional en aras de dar mayores garantías a los intereses petroleros de Estados Unidos.⁴⁵

El gobierno de Obregón se inició en medio del más importante auge petrolero que el país había experimentado hasta entonces. En 1920 México produjo casi la cuarta parte de la producción petrolera mundial. Ante la riqueza petrolera de México, en Estados Unidos aumentó el interés por impedir que se modificara el *status quo* anterior a la Constitución y el problema de los intereses de las empresas petroleras norteamericanas en México se convirtió prácticamente en un asunto de seguridad nacional, debido a que se

⁴⁴ Linda B. Hall, *Op. cit.*, p. 288.

consideraba inminente el agotamiento de los yacimientos de Texas. Este fue el contexto en el que se desarrolló el conflicto entre las empresas petroleras y el gobierno mexicano durante los dos primeros años del cuatrienio de Obregón. Después de 1922 la producción petrolera de México comenzó a declinar y se hizo evidente que las reservas de Estados Unidos no se agotarían en el corto plazo.⁴⁶

Cuando el gobierno interino de De la Huerta buscó restablecer relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, suspendidas a raíz del derrocamiento de Carranza, el Departamento de Estado aprovechó el problema del reconocimiento para exigir desde una posición de fuerza que se derogara el artículo 27 constitucional y los decretos petroleros de Carranza. Los enviados de Adolfo de la Huerta para negociar el reconocimiento, Fernando Iglesias Calderón y Roberto L. Pesqueira, ofrecieron a los funcionarios del Departamento de Estado con quienes se reunieron que en la redacción de la Ley Reglamentaria del artículo 27 en materia de Petróleo se protegerían todos los compromisos contraídos por los gobiernos anteriores, incluido al de Porfirio Díaz, con las empresas extranjeras. A pesar de que en los hechos este ofrecimiento equivalía a anular la reforma petrolera implícita en el artículo 27, tales propuestas fueron consideradas insuficientes en Washington.⁴⁷

Después de asumir la presidencia, Álvaro Obregón pronto se convenció de que el reconocimiento demoraría en tanto Washington lo utilizara como pretexto para obtener garantías sobre la no aplicación de la Constitución y los decretos de Carranza en materia de propiedad de la tierra y el subsuelo. A partir de mayo de 1921 el gobierno de México contó con el borrador de un proyecto de tratado de amistad y comercio que el gobierno norteamericano proponía suscribir como condición para reanudar relaciones. En esencia, se exigían garantías sobre la no retroactividad del artículo 27 y respeto a las concesiones para explotación de yacimientos petroleros concedidas por Porfirio Díaz. La respuesta del

⁴⁵ Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942*, 2a. edición, México, El Colegio de México, 1972, p. 154.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 156-157.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 159.

gobierno de México por conducto del canciller Pani fue que si bien no había ningún inconveniente en garantizar en la práctica la no retroactividad de las leyes petroleras, no podía derogarse el artículo 27 ni claudicar legalmente de las facultades que la nueva Constitución y los decretos de Carranza concedían al Estado. Se podía aceptar la no retroactividad, pero sin derogar el nuevo ordenamiento legal, lo cual no resultaba suficiente para el gobierno de los Estados Unidos.

Al percatarse de que el reconocimiento demoraría demasiado, Obregón dio un nuevo giro a sus prioridades políticas y decidió acelerar un acuerdo con los banqueros internacionales sobre la deuda externa de México. Al parecer, el presidente consideraba que era más fácil avanzar en el terreno financiero que en el petrolero y a partir del segundo semestre de 1921 comenzaron a intensificarse los contactos con los representantes del Comité Internacional de Banqueros. Mientras tanto, se trató de evitar hasta donde fuera posible un nuevo enfrentamiento con las empresas petroleras, en particular con las norteamericanas.

**PRODUCCIÓN PETROLERA DE LA REPÚBLICA MEXICANA
1921-1925**

AÑO	BARRILES	VALOR EN PESOS
1921	193 397 587	365 873 635
1922	182 278 467	351 674 938
1923	149 584 856	285 920 299
1924	139 878 894	232 084 563
1925	115 514 700	299 268 632

Fuente: Departamento de la Estadística Nacional, 1927.

Sin embargo y a pesar de la voluntad gubernamental de evitar hasta donde fuera posible entrar en conflicto con intereses norteamericanos, la Secretaría de Hacienda tampoco podía darse lujo de dejar de gravar la producción petrolera en este período de

auge. El valor de la producción petrolera alcanzó una cifra sin precedentes en 1921 y durante ese año y el siguiente se mantuvo por arriba de los trescientos millones de pesos. Después de ese año comenzó a declinar a medida que la producción descendía, aunque a partir de 1925 el valor de la producción aumentó como consecuencia de un alza de precios del petróleo. Desde que comenzó la administración de Obregón, la Secretaría de Hacienda comenzó a realizar cálculos sobre el valor de la producción petrolera y a estudiar diferentes tipos de impuestos, para aprovechar hasta donde fuera posible el auge petrolero.

El 7 de junio de 1921 se decretó un aumento en los impuestos por concepto de explotación y venta, argumentando que los recursos adicionales obtenidos se destinarían a redimir los bonos de la deuda externa mexicana. Obregón y De la Huerta pensaban que al anunciar explícitamente su decisión de redimir los bonos de la deuda, se aseguraban que el Departamento de Estado no podría protestar oficialmente, pues esto hubiera implicado favorecer los intereses de los petroleros por encima de los banqueros. Sin embargo, el presidente y su secretario de Hacienda se equivocaron en sus cálculos: las empresas petroleras declararon que les resultaba imposible cubrir los costos si tenían que pagar el nuevo impuesto, por lo que suspendieron sus embarques el 1º de julio y pidieron ayuda al Departamento de Estado. En respuesta, aparecieron ante Tampico varios buques de la marina de guerra de los Estados Unidos.⁴⁸

En los primeros momentos de la crisis Obregón respondió airadamente. Ante la prensa mexicana declaró que estaba convencido de que el impuesto era justo, ya que

Con todo que (la industria petrolera) obtiene enormes dividendos del petróleo que saca de los pozos mexicanos, no quiere que México reciba ni una parte de su riqueza natural como ayuda para cumplir con las justas demandas de los tenedores de nuestras obligaciones exteriores".⁴⁹

Pero el presidente pronto se convenció de que era mejor negociar. El 29 de agosto el secretario de Hacienda recibió a una delegación integrada por cinco magnates petroleros

⁴⁸ *Ibidem*, p. 176.

procedentes de Washington, donde habían realizado consultas con el Departamento de Estado antes de viajar a México. El 3 de septiembre se llegó a un arreglo: las compañías petroleras podrían pagar sus impuestos adquiriendo en el mercado secundario los bonos de la deuda exterior de México, que se cotizaban con un descuento del 50 al 60 %, mientras que Hacienda los aceptaría al 100 % de su valor normal.⁵⁰ En esta ocasión quienes frustraron la operación fueron los banqueros, que se opusieron tajantemente.

Como el acuerdo de septiembre de 1921 terminó naufragando, los magnates petroleros que integraban el "Comité de Ejecutivos Petroleros" estuvieron de nuevo en México en abril de 1922. En esta ocasión la reunión con De la Huerta no sólo trató de asuntos fiscales: dado que no se habían realizado nuevos descubrimientos y la explotación comenzaba a declinar, las empresas petroleras planeaban realizar un agresivo programa de exploración, pero antes necesitaban tener seguridad de que la legislación petrolera no sufriría cambios que permitieran hacer retroactivos los principios enunciados en el artículo 27. De la Huerta sólo aceptó hacer una rebaja en los impuestos, pero declinó hacer compromisos con relación a la interpretación del artículo 27.⁵¹ Las nuevas exploraciones no se realizaron ni siquiera después de los convenios de Bucareli y la reanudación de las relaciones diplomáticas entre México y los Estados Unidos, por lo que la producción petrolera siguió declinando a lo largo de los años veinte. Esto se debió en parte a la actitud crecientemente agresiva de la Gran Bretaña frente al gobierno del presidente Obregón,⁵² que se reflejó en una mayor cautela de los inversionistas británicos en México.

El convenio De la Huerta-Lamont

Durante su breve interinato, Adolfo De la Huerta había emprendido con singular denuedo la tarea de la negociación de la deuda. En julio de 1920 De la Huerta envió una delegación

⁴⁹ *El Universal*, 18 de agosto de 1921.

⁵⁰ *El Universal*, 18 de agosto de 1921.

⁵¹ Lorenzo Meyer, *Op. cit.*, p. 177.

⁵² Linda B. Hall, *Op. cit.*, pp. 155-156.

presidida por su secretario de Hacienda, Salvador Alvarado e integrada además por Roberto Pesqueira y Manuel Gómez Morin. Alvarado trató de restablecer los contactos que ya habían iniciado Luis Cabrera y Rafael Nieto con la banca acreedora por ordenes de Carranza, y para ello se valió de la intermediación del recién nombrado director general del Banco Nacional de México, Agustín Legorreta.⁵³

Después de asumir la Presidencia, Obregón intentó dar una señal de buena voluntad a los acreedores e inversionistas extranjeros y en febrero de 1921 invitó a Thomas W. Lamont, presidente del Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México, a visitar el país. En abril hizo declaraciones invitando a los empresarios extranjeros a invertir en México y la Secretaria de Relaciones Exteriores confió al encargado de negocios estadounidenses en México, Summerlin, que el gobierno mexicano no pretendía darle una interpretación retroactiva al artículo 27 constitucional, para tranquilizar los temores de las compañías petroleras. Aún así, en mayo de 1921 Washington definió claramente su posición, condicionando el reconocimiento a la firma de un Tratado de Amistad y Comercio, que incluiría restricciones al gobierno mexicano para hacer uso de las leyes del país en perjuicio de los intereses de las compañías petroleras y en general, para reclamar la soberanía nacional sobre los recursos naturales en manos de particulares, con lo cual se fortalecía la posición de las empresas petroleras de no colaborar con los nuevos gravámenes que el gobierno trataba de imponerles.⁵⁴

A medida que se complicaba la cuestión del reconocimiento, fue tomando fuerza en Obregón y su gabinete la idea de que un acuerdo con el Comité Internacional de Banqueros facilitaría el reconocimiento de Washington y le permitiría al país regresar a los mercados financieros internacionales en busca de nuevos préstamos. El proyecto del banco central no tardó en salir del breve letargo al que se le había confinado y pronto su suerte fue asociada con las negociaciones para reanudar el pago de la deuda, que incluirían

⁵³ Lo que tal vez ignoró De la Huerta toda su vida fue que el propio Legorreta aconsejó a Lamont, el Presidente del Comité Internacional de Banqueros, que no llegara a ningún acuerdo con el gobierno de De la Huerta, sino que aguardara a la toma de posesión de Obregón. Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios*, p.171.

la obtención de recursos frescos para que sirvieran como los fondos iniciales del nuevo Banco Único de Emisión. El secretario De la Huerta estaba dispuesto a ceder ante los banqueros en que el capital privado tuviera mayoría en el consejo de administración, siempre y cuando se respetara que la presidencia del mismo recaería en el titular de la Secretaría de Hacienda.

Cuando se suscitó la crisis de junio de 1921 con las compañías petroleras a causa del incremento en los impuestos de exportación, De la Huerta ideó un plan que convenía a Hacienda y a los petroleros, pero que causó la ira de los banqueros internacionales. Propuso a las compañías petroleras la creación de un sindicato para comprar los bonos de la deuda externa mexicana, que se cotizaban en Nueva York con un descuento fluctuante entre el 40 % y el 50 %. El gobierno recibiría los bonos como pago del impuesto al petróleo a su valor nominal, con lo que podría declarar que había logrado que las compañías pagaran el impuesto y que estaba reduciendo la deuda simultáneamente; con este acuerdo se protegería la imagen del secretario de Hacienda y los petroleros podrían obtener un descuento significativo. Sin embargo, los banqueros acreedores frustraron el plan, al declarar que sólo participarían en negociaciones para reestructurar la deuda pública de México bajo el principio de que ésta fuera reconocida y pagada íntegramente.⁵⁵

Atendiendo la invitación del presidente Álvaro Obregón, Thomas W. Lamont estuvo en México en los últimos días de septiembre y los primeros de octubre de 1921. Aunque no logró avances significativos con el gobierno mexicano, que insistió para gran escándalo de la comunidad financiera internacional en su propuesta de adquirir los bonos de la deuda mexicana con el descuento del mercado secundario, representó la primera visita después de varios años de un representante de la banca internacional de su nivel. Hacienda terminó posponiendo la entrada en vigor del impuesto por derechos de exportación del petróleo hasta diciembre, en lo que llegaba a un nuevo acuerdo con los banqueros. De la Huerta no pecaba de ingenuo o ignorante como pensaba Lamont, sino

⁵⁴ *Ibidem*, p. 199.

⁵⁵ *Ibidem*, p.203.

que buscaba deliberadamente que el fracaso del acuerdo con el Comité de Ejecutivos Petroleros le fuera adjudicado a los banqueros, como reveló en un telegrama a Manuel Gómez Morín a principios de enero de 1922: "determinación de sostener el contrato petrolero, para después aceptar una transacción cuidando que no parezca proposición del gobierno sino de los banqueros."⁵⁶

En el gabinete, la rivalidad entre el secretario de Relaciones y el de Hacienda se tradujo en una abierta pugna a la hora de decidir la estrategia a seguir en el frente exterior. Pani proponía como primer paso obtener el reconocimiento de Estados Unidos, mientras De la Huerta aconsejaba buscar primero el entendimiento con el Comité Internacional de Banqueros, que estaba de acuerdo en mantener una posición independiente a la del Departamento de Estado norteamericano, para de esta manera ir acorralando al gobierno del presidente Harding hasta que se produjera el reconocimiento oficial.⁵⁷ Finalmente se impuso el criterio de De la Huerta y éste se dispuso a reanudar las negociaciones con los banqueros.

Como parte de los esfuerzos por avanzar hacia el acuerdo sobre la deuda con los banqueros, De la Huerta envió a fines de 1921 a Manuel Gómez Morín a Nueva York para hacerse cargo de la Agencia Financiera del gobierno mexicano en esa ciudad. Durante su estancia de tan sólo unos cuantos meses en Nueva York, Gómez Morín comprendió las dificultades de la negociación que estaba por emprender su jefe y amigo el secretario de Hacienda y los riesgos políticos que implicaría. En una carta a De la Huerta, le advertía:

Si viaja a Nueva York... se encontrará con gentes que tienen un plan trazado, propósito definido y medios enormes para realizarlo. Será recibido con amabilidad, no encontrará resistencia abierta sino suaves obstáculos, transacciones, números, términos técnicos, estadísticas. No volverá a poderse

⁵⁶ Adolfo de la Huerta, carta a Manuel Gómez Morín, 3 de enero de 1922, Archivo Manuel Gómez Morín (AMGM).

⁵⁷ Emilio Zebadúa, *Op. cit.*, pp. 208-209.

comunicar confidencialmente con nadie en México por cable y su misión será combatida aquí y allá”.⁵⁸

Sin embargo, a medida que se iba compenetrando de los asuntos financieros, Gómez Morín comenzó a tomar el pulso de la situación y sobre todo, pudo ver las fisuras que había al interior del Comité Internacional de Banqueros, por lo que dos meses después urgió a De la Huerta a acelerar la negociación, pues comprendió que Lamont trataba de ganar tiempo:

En realidad lo que pasa es, según yo he podido investigar y según confidencialmente me lo ha dicho el amigo de Rodolfo Montes, es que por una parte, Lamont no ha dado a este asunto el tiempo suficiente y, por otra, no cuenta con el apoyo absoluto de las secciones extranjeras del Comité, quienes hasta la fecha no han designado representantes con plenos poderes para integrar el mencionado Comité a fin de poder tomar autorizadamente una decisión final y definitiva... El verdadero triunfo de Lamont está en retardar la cuestión y en hacer que pase el tiempo, en tanto que el éxito del gobierno de México, según yo creo que usted lo ha entendido perfectamente bien, es forzar la más inmediata decisión posible.⁵⁹

Aunque en Nueva York los banqueros no compartían una buena impresión acerca del presidente de México y su secretario de Hacienda,⁶⁰ primero estaban los negocios y el Club de París propuso organizar una reunión en junio de 1922 en Nueva York, para tratar el asunto de la deuda y invitar a De la Huerta.

De la Huerta viajó a Nueva York en mayo de 1922. Después de algunos encuentros informales, la reunión comenzó formalmente el 2 de junio y fue todo un vía crucis para el secretario de Hacienda. En varias ocasiones estuvieron a punto de romperse las negociaciones y el 6 de junio las cosas pintaban tan mal que el secretario de Hacienda

⁵⁸ Manuel Gómez Morín, carta a Adolfo de la Huerta, 22 de diciembre de 1921, Archivo Manuel Gómez Morín (AMGM), sección funcionario público, serie Agencia Financiera (en clasificación).

⁵⁹ Manuel Gómez Morín, carta a Adolfo de la Huerta, 2 de febrero de 1922, Archivo Manuel Gómez Morín (AMGM), sección funcionario público, serie Agencia Financiera (en clasificación).

⁶⁰ En una comida del Dutch Treat Club, celebrada el 14 de marzo de 1922, Lamont declaró: “creo que el secretario de Hacienda mexicano y su presidente están más desorientados que deliberadamente mal encaminados. No tienen antecedentes, formación financiera y no conocen la naturaleza de una obligación”. Citado por Zebadúa, *Op. cit.*, p. 209.

pensó en regresar a México.⁶¹ Sin embargo, a partir del día 9 las cosas mejoraron y aunque todavía hubo un barrunto de suspender las pláticas el 13 de junio, cuando los banqueros se negaron a hablar de un nuevo préstamo en tanto no se hubiera producido el reconocimiento diplomático, finalmente los acuerdos pudieron concretarse y fueron suscritos por De la Huerta el 16 de junio. Los banqueros cedieron en excluir de las negociaciones sobre la deuda pública mexicana las series "B" y "C" de los bonos emitidos por el gobierno de Victoriano Huerta y que habían sido utilizados para financiar la lucha contra el constitucionalismo, a cambio de que el gobierno asumiera las deudas de los otros gobiernos anteriores, incluido el de Porfirio Díaz, las deudas de los Ferrocarriles Nacionales y el compromiso de regresar a manos privadas esta empresa ferroviaria.⁶²

El servicio de la deuda se reanudaría en 1923 y ese año ascendería a 30 millones de pesos, provenientes de los impuestos por derechos de exportación de petróleo, que las compañías petroleras depositarían en el Banco Nacional de México, agente financiero del Comité Internacional de Banqueros en México, que a su vez se encargaría de remitirlos a Nueva York. A partir de 1924, el servicio de la deuda aumentaría a razón de 5 millones anuales, hasta que en 1928 comenzaría el pago de los bonos de la deuda pública y de la deuda ferrocarrilera, por un plazo de cuarenta años. México consentía en entregar todo los ingresos por exportación de petróleo y cualquier utilidad que pudieran generar los Ferrocarriles.

Pero no todo estaba resuelto para De la Huerta: faltaba aún que Obregón se decidiera a apoyar los acuerdos, a los que ya se refería la prensa con el nombre de "Convenio De la Huerta Lamont". El presidente demostró sus dudas en diversos comunicados con su secretario de Hacienda, pero quedaron claramente expresadas en su telegrama del 22 de junio de 1922, en el que se daba por enterado de la invitación que había recibido Adolfo de la Huerta para sostener un encuentro informal con el presidente Harding y con el secretario de Estado Hughes en Washington:

⁶¹ John F. Dulles, *Op. cit.*, p.139.

⁶² Emilio Zebadúa, *Op. cit.*, p.215-216.

Queda un poco confuso si aún en el caso de visitar Washington te van a pasar una invitación para recibirte o queda todavía el problema de solicitar que aquellos funcionarios te reciban. No quiero que por un momento atribuyas los escrúpulos míos a una falta de confianza en tu habilidad y patriotismo; pero debemos ponernos a cubierto de que la suspicacia de nuestros enemigos no encuentre uno solo de nuestros actos que no tenga la más completa justificación. Hoy puso en mis manos un amigo, copia de una carta que Cabrera dirige a otro amigo, anunciándoles que va a ocuparse por la prensa de los tratados en New York, cuya carta contiene algunas censuras acres y uno de sus párrafos dice: "más aún, creo que hay un interés político con conexiones subterráneas con el Departamento de Estado en obligar a México a aceptar un compromiso que no pueda cumplir y al cual tenga que faltar dentro de poco. En ese caso el arreglo de la deuda no habría tenido más objeto que proporcionar a Estados Unidos un pretexto fresco y justificado de reclamación contra México por falta de cumplimiento de sus obligaciones".⁶³

Don Adolfo se desesperó por la renuencia de su jefe a aceptar los acuerdos y por sus continuas dudas.⁶⁴ Estas dudas no eran gratuitas: Pani señaló en una junta de gabinete los errores que detectaba en el Convenio suscrito por De la Huerta y que eran principalmente haber reconocido el valor de los bonos devaluados, haber asumido la totalidad de la deuda de los Ferrocarriles y haber sobrestimado la capacidad real de pago de México.⁶⁵ Si treinta millones de pesos al año le parecían demasiados, incrementar en cinco millones al año el servicio de la deuda a partir de 1924 le parecía un suicidio para las finanzas públicas.

Aunque en ese momento crítico Calles respaldó a don Adolfo y logró finalmente que el presidente de la República declarara públicamente su beneplácito por el Convenio que había suscrito el secretario de Hacienda, durante la coyuntura las fricciones entre De la Huerta y Obregón habían sido importantes. Los intercambios de telegramas entre ambos

⁶³ Telegrama de Obregón a De la Huerta, 22 de junio de 1922, en Archivo Fernando Torreblanca (AFT), serie 010203, expediente 13/22, legajo 1/2, fojas 10-11, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

⁶⁴ John F. Dulles cita el siguiente telegrama de De la Huerta a Obregón: "He luchado como no te imaginas con hombres de altísimos vuelos, cerebros verdaderamente formidables, que al penetrarlos bien, comprende uno por qué han llegado a controlar el mundo". Dulles, *Op. cit.*, p. 144.

⁶⁵ John F. Dulles, *Op. cit.*, p. 145.

reflejan la tensión que surgió entre el secretario de Hacienda y su jefe, ante la renuncia del presidente a respaldar los acuerdos. Calles asumió un activo papel como mediador no solamente entre ellos, sino entre De la Huerta y Pani. Con relación a la actitud de Obregón, el secretario de Gobernación explicó al de Hacienda: "Enemigos jamás lograrán impresionarnos. Tu labor ha sido apreciada justamente. Pequeñas diferencias manifestadas por Sr. Presidente aspecto puramente leal, tenemos seguridad sabrás solucionarlas con tu habilidad característica. Ten absoluta confianza y obra con toda serenidad".⁶⁶ Cuando trascendieron a la prensa las dudas del secretario de Relaciones Exteriores sobre el acuerdo negociado por De la Huerta, Calles volvió a intentar tranquilizarlo, telegrafiándole: "Universal en artículo informativo hoy, asienta manera dolosa, que convenio no fue ratificado por trabajos hábiles de Pani. Lo asentado por Universal es absolutamente falso. Me consta que Pani, como todos nosotros, estuvo empeñado en que se llegara a un acuerdo satisfactorio, para ti y para el país".⁶⁷ Sin embargo, De la Huerta no le creyó:

Muy tranquilizado con tu mensaje junio 28, aunque no acepto que enemigos no háyanos influenciado. Mayor parte oposición es únicamente de enemigos que hácenles ver lo blanco negro pues mayor parte puntos objetamos son los que más garantizan la bondad del arreglo. A mi llegada a esa [ciudad] te demostraré esto de manera clara y positiva. Es muy difícil que puedan juzgar desde allá sin conocer circunstancias especiales que median en estos arreglos y si no se tenía confianza en mí para desarrollar y dar forma al Acuerdo Presidencial, no debía haberseme mandado a ésta.⁶⁸

En realidad el respaldo presidencial sólo llegó cuando De la Huerta le telegrafió que el fondo monetario para el establecimiento del banco central estaba asegurado.⁶⁹ El Convenio De la Huerta-Lamont fue finalmente respaldado por el presidente Obregón y fue

⁶⁶ Telegrama de Calles a De la Huerta, 28 de junio de 1922, en Archivo Plutarco Elías Calles (APEC), expediente 56, legajo 6/10, foja 301, inventario 1379, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

⁶⁷ Telegrama de Calles a De la Huerta, 5 de julio de 1922, APEC, expediente 56, legajo 6/10, foja 307, inventario 1379, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

⁶⁸ Telegrama de De la Huerta a Calles, 9 de julio de 1922, APEC, expediente 56, legajo 6/10, foja 309, inventario 1379, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

⁶⁹ John F. Dulles, *Op. cit.*, p.144.

aprobado por unanimidad por las Cámaras de Diputados (15 de septiembre) y de Senadores (26 de septiembre). El dictamen de las comisiones unidas de Crédito Público, de Hacienda y Segunda de Puntos Constitucionales, fue ampliamente elogioso a los términos conseguidos por De la Huerta para la renegociación de la deuda.⁷⁰ Entre las ventajas más importantes derivadas del Convenio, se destacó que el secretario de Hacienda había obtenido que se aplicaran intereses simples y no compuestos sobre los réditos no pagados desde 1914; el pago de esos réditos por un plazo de 40 años, con cinco de gracia; la suspensión durante cinco años de los pagos de capital de la deuda y la cancelación de la mayor parte de las deudas contratadas por el gobierno de Victoriano Huerta.

Antes de regresar a México, De la Huerta recibió una invitación del presidente Warren G. Harding para pasar a Washington y reunirse con él en la Casa Blanca. El secretario de Hacienda pidió autorización a Obregón para aceptar la invitación, quien la concedió con cierta demora. En Washington la reunión con el presidente de los Estados Unidos fue cordial y éste dio instrucciones al secretario de Estado, Hughes, para recibir a De la Huerta y tratar el asunto del reconocimiento. Según De la Huerta, Hughes le manifestó sus reticencias por el problema de la retroactividad del artículo 27 constitucional, pero al final estuvo de acuerdo que una vez reglamentado por el Congreso mexicano, no podría sino procederse al reconocimiento diplomático a México. Sin embargo, al despedirse, Hughes habría comentado a De la Huerta que los arreglos a los que se habían referido no llegarían a realizarse, porque en México alguien conspiraba contra él, lo que don Adolfo interpretó como una clara alusión a Pani.⁷¹

De la Huerta y Pani

⁷⁰ Carlos Díaz Dufoo, *Documentos y comentarios relativos a los arreglos financieros llevados a cabo entre el gobierno mexicano y el Comité Internacional de Banqueros*, México, suplemento especial de *El Heraldo*, 1922.

⁷¹ Dulles, *op. cit.*, pp. 141-142.

Desde su regreso de Francia en noviembre de 1920, el Ingeniero Alberto J. Pani fue motivo de controversia dentro del triunvirato sonoreense. La simpatía de Obregón hacia Pani y su interés por incorporarlo al gabinete no eran compartidos ni por De la Huerta ni por Calles; este rechazo fue percibido por el propio Pani, político hábil que comprendió rápidamente la correlación de fuerzas y que, por lo demás, no llevaba prisa.⁷² A final de cuentas, como embajador carrancista en París, había observado una conducta digna frente a los acontecimientos de mayo y a diferencia de otros diplomáticos, no reconoció el Plan de Agua Prieta y presentó su renuncia tras el asesinato de Carranza. Ahora que se encontraba de vuelta en el país no aceptó de inmediato un puesto en el gabinete, pero tampoco rechazó colaborar con Obregón en asuntos más confidenciales, y menos aún se privó de la compañía del presidente en numerosas ocasiones, formales e informales. Fue precisamente en una de estas ocasiones, durante una estancia de las familias Obregón y Pani en Uruapan a fines de enero de 1921,⁷³ cuando unas imprudentes declaraciones del secretario de Relaciones Exteriores, doctor Cutberto Hidalgo, quien a la sazón aspiraba a la gubernatura de su estado natal, originaron su salida de la Cancillería y su remplazo por Pani.

El doctor Hidalgo ya sospechaba que su sucesor en el cargo podía ser Pani, por lo que se había apresurado a nombrarlo Embajador de México en Estados Unidos, aunque en sus prisas no reparó en la imprudencia del nombramiento, ante la falta de reconocimiento oficial por parte de Washington al gobierno de Obregón. En las semanas que siguieron a esta absurda designación, Pani no pudo salir hacia Estados Unidos, pero en cambio asesoró a Obregón en el proyecto para la rehabilitación de los bancos, del que derivó el primero de sus enfrentamientos con el secretario de Hacienda. Adolfo de la Huerta, que había estado trabajando desde que se hizo cargo de la Secretaría de Hacienda en el

⁷² No solo Calles y De la Huerta desconfiaban de Pani, como lo ilustra la anécdota de Miguel Alessio Robles quien, como secretario particular de De la Huerta, le envió un mensaje de Obregón a Pani pidiéndole que regresara para ponerse a disposición del presidente electo. Cuando Vasconcelos, que se encontraba en la antesala del presidente interino se dio cuenta del contenido del mensaje y de quien era su destinatario, comentó a Alessio "Va usted a llamar a Pani, y después tendremos que verlo a él para que nosotros podamos ver a Obregón". Miguel Alessio Robles, *A medio camino*, México, p.75.

⁷³ John F. Dulles, *op. cit.*, p.77.

proyecto de reestructuración de la banca, vio con sorpresa que en una reunión de gabinete Obregón sacó un plan alternativo, que finalmente fue aprobado y llevado a la práctica.⁷⁴

Cuando Obregón le anunció a Pani en Uruapan su determinación de nombrarlo canciller de México, Pani objetó su propia designación, señalando la molestia que su nombramiento causaría a más de uno de sus futuros colegas en el gabinete, a lo que Obregón respondió "los calmaré diciéndoles que solamente ocupará usted ese puesto las dos o tres semanas que tarde el gobierno americano en reconocer al mío, para enviarlo como embajador a Washington".⁷⁵

Pero las semanas se convirtieron en años, en perjuicio sobre todo de don Adolfo, que inició una pugna sorda al principio, escandalosa después, con el nuevo secretario de Relaciones. El canciller se dedicó a criticar las negociaciones que De la Huerta emprendió primero con los petroleros y después con los banqueros y al parecer, hizo lo posible para sabotear la renegociación de la deuda externa. Cuando De la Huerta envió a Gómez Morín a hacerse cargo de la Agencia Financiera en Nueva York, Pani actuó para sacar de la negociación al joven abogado. En marzo de 1922, el canciller envió un telegrama urgente a Gómez Morín comunicándole que le era ofrecida la Embajada de México en Japón, por la que al parecer había manifestado interés anteriormente.⁷⁶ El propio Gómez Morín había advertido ya antes a De la Huerta:

¿Ha mermado la marejada política en contra de usted? Lo deseo porque así tendrá mayor tranquilidad para actuar. Sin embargo, usted constituye un serio obstáculo para algunos y ellos habrán de hacer (lo) posible por removerlo".⁷⁷

Si Pani se opuso a la aprobación del Convenio De la Huerta-Lamont y expresó severas críticas que hicieron dudar a Obregón, De la Huerta por su parte se opuso a la

⁷⁴ *Ibidem*, p. 136.

⁷⁵ Alberto J. Pani, *Mi contribución al nuevo régimen*, México, Editorial Cultura, 1936, p. 269.

⁷⁶ Archivo Manuel Gómez Morín, telegramas cruzados entre Gómez Morín y Pani y Gómez Morín y De la Huerta, informándole el primero al secretario de Hacienda del ofrecimiento de Pani a nombre del propio presidente Obregón.

⁷⁷ Manuel Gómez Morín a Adolfo de la Huerta, carta del 14 de diciembre de 1921, AMGM.

realización de las Conferencias de Bucareli, que tuvieron lugar del 14 de mayo al 15 de agosto entre dos comisionados del gobierno mexicano y otros tantos representantes del gobierno de los Estados Unidos. Los comisionados fueron designados por el presidente y su canciller. Álvaro Obregón designó a su amigo, el dicharachero, inteligente pero poco avezado en cuestiones diplomáticas Ramón Ross, mientras Alberto J. Pani designó a Fernando González Roa. En realidad, el peso de las negociaciones recayó en este último, al que le sobraba la experiencia que le faltaba a su compañero, que protagonizó la crisis más severa que sufrieron las pláticas cuando el señor Ross, que dormitaba bajo el influjo de algunas bebidas espirituosas que había disfrutado durante un receso, despertó abruptamente al escuchar una mención a Panamá y comenzó a atacar a los Estados Unidos por su injerencia en los asuntos de ese país para construir el Canal. El canciller tuvo que intervenir para que se reanudaran las pláticas. Después de varias sesiones se alcanzaron resultados satisfactorios para los representantes del gobierno norteamericano. En palabras del ingeniero Pani:

Los comisionados mexicanos oyeron, en cada caso, el punto de vista americano y, sin que llegara a suscitarse discusión alguna tendiente a modificar nuestras leyes, el licenciado González Roa explicó tanto las partes de estas leyes relacionadas con los intereses americanos en México en conexión, solamente, con las cuestiones petrolera y agraria, como también la forma en que el gobierno del presidente Obregón —en prosecución de la parte relativa de su inicial programa político— iba conciliando las conquistas revolucionarias cristalizadas en la referida legislación con los principios del derecho internacional.⁷⁸

Adolfo de la Huerta siempre sostuvo que se había negociado un reconocimiento que, de acuerdo con la plática que sostuvo con Hughes, sólo requería de la reglamentación del artículo 27 por parte del Congreso, en términos que no afectaran a los petroleros. Pani siempre sostuvo que al renegociar la deuda externa de México, el secretario de Hacienda había sobrestimado la capacidad de pago del país (y al parecer le asistía la razón), mientras que De la Huerta consideró que se había cedido demasiado a cambio del

⁷⁸ Alberto J. Pani, *Apuntes autobiográficos*, tomo 1, p. 308.

reconocimiento. Uno y otro buscaban descalificarse mutuamente por una supuesta incompetencia que en ambos casos escondía la velada acusación de traición a la patria.

La posición de De la Huerta comenzó a debilitarse dentro del gabinete cuando su alianza con Calles sucumbió a las pasiones desatadas por la sucesión presidencial, y cuando quedó claro que los banqueros no concederían el préstamo para fundar el Banco Único de Emisión. En este proyecto también diferían Pani y De la Huerta, pues mientras don Adolfo estaba dispuesto a ceder la mayoría en el Consejo de Administración a los inversionistas privados, Pani en cambio sostenía que el banco debía quedar por completo bajo control federal. Finalmente, empujado por sus divergencias con Obregón y por sus propios partidarios, De la Huerta renunció y Pani ocupó su lugar.

V. La ingeniería económica del nuevo Estado: Alberto J. Pani, la reforma hacendaria y la fundación del Banco de México (1923-1925).

Adolfo de la Huerta cumplió con su ciclo, para usar una expresión muy usual entre los políticos mexicanos pero que en este caso no carece de significado, cuando dejó de ser un factor de conciliación y comenzó a generar demasiada polarización frente a la candidatura presidencial del secretario de Gobernación, Plutarco Elías Calles. En la medida en la que comenzaba a ser percibido como un candidato alternativo al del presidente, pues para entonces era por demás evidente que Obregón apoyaba las aspiraciones presidenciales de Calles, don Adolfo dejó de ser funcional en el gabinete para convertirse paulatinamente en un secretario incómodo. Sus reiteradas declaraciones negando sus aspiraciones presidenciales y apoyando la candidatura del general Calles, lejos de disminuir atizaban los recelos de Obregón por una razón muy simple: don Adolfo no se deslindaba públicamente de las fuerzas que le habían ofrecido su apoyo, abogaba por ellas como en el caso de Jorge Prieto Laurens, presidente del Partido Cooperatista Nacional y candidato a la gubernatura de San Luis Potosí y no usaba su influencia y capacidad de persuasión para sumarlos a la campaña presidencial de Calles, a quien decía apoyar.

El discutido caso de las elecciones de San Luis Potosí, en las que reclamaban el triunfo Jorge Prieto Laurens y el candidato del Partido Nacional Agrarista y firme partidario de la candidatura presidencial de Calles, Aurelio Manrique, fue uno de los detonadores de la ya para entonces inexorable ruptura del triunvirato sonorenses. Los otros factores fueron la soterrada pero efectiva campaña de Pani contra la gestión hacendaria de Adolfo de la Huerta, que terminó por minar la confianza de Obregón en la capacidad del funcionario, así como la oposición abierta de éste a los Tratados de Bucareli, con la cual provocó la furia del propio presidente al afirmar abiertamente que se había cedido demasiado a cambio de muy poco. Los acontecimientos se precipitaron durante el mes de septiembre de 1923. Días antes del informe presidencial, Calles rompió definitivamente toda posibilidad de arreglo con el Partido Nacional Cooperatista, que a su vez se aferró a

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

la candidatura de Adolfo de la Huerta. Prieto Laurens, que era diputado y fungía como presidente del Congreso, fue el encargado de responder el tercer informe de Obregón y lo hizo en un tono singularmente duro, por no decir desafiante. Desde la más alta tribuna de la nación advirtió al presidente que la paz del país dependía de que se respetara el sufragio efectivo y añadió:

En la lucha electoral presidencial que ya se ha iniciado, es claro que hay elementos que, abusando de la confianza que en ellos habéis depositado, aprovechan su fuerza oficial y manchan el prestigio de una administración, ostentándose líderes político electorales, a la vez que jefes de importantísimos departamentos del gobierno. Nadie mejor que vos está autorizado para comprender la indignación popular que tal hecho despierta y tal parece, cabe la suposición, que esto es un acto deliberado aconsejado por los enemigos de la Revolución en contra vuestra y del personaje político a quien aparentemente se halaga y rodea.¹

El presidente de la República soportó los ataques y las insinuaciones de Prieto Laurens visiblemente molesto y al final del acto, seguramente tomó nota de que Adolfo de la Huerta fue tan aclamado como él. Cinco días después, Calles anunció oficialmente su candidatura a la Presidencia y aunque De la Huerta seguía ostentándose como su partidario, solicitó que hiciera público su programa de gobierno y los nombres de las personas a las que invitaría a colaborar con él en caso de ganar las elecciones. Aunque el 12 de ese mismo mes don Adolfo declaró, en forma por demás enérgica, que no participaría en la contienda electoral como candidato a la Presidencia, hay versiones que señalan que por esas mismas fechas sugirió al presidente Obregón la posibilidad de apoyar la candidatura de un tercero, lo que muestra que su actitud favorable a Calles ya había cambiado. Ese tercero pudo haber sido el secretario de Educación Pública, el prestigiado intelectual José Vasconcelos,² lo que hubiera sido sin lugar a dudas una salida política impecable no solo para De la Huerta sino para el propio Obregón, pero hubiera provocado otra ruptura: la de Calles con sus dos amigos y paisanos. Cabe especular si Calles hubiera desafiado a Obregón, lo que es un hecho es que su base social y política era muy diferente

¹ John Foster Dulles, *Op. cit.*, p. 170.

² Pedro Castro, *Adolfo de la Huerta: la integridad como arma de la Revolución*, México, Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana, 11998, p. 148

de la que finalmente apoyó a De la Huerta. En cualquier caso, era evidente que la sucesión presidencial no había sido resuelta adecuadamente, por lo que el país tendría que pagar las consecuencias. Además, Obregón no estaba dispuesto a entregar la presidencia a un colaborador eficiente, brillante, pero al que no podría controlar. Hay varias versiones sobre la respuesta del presidente a De la Huerta, pero todas coinciden en que Obregón calificó de inocente a don Adolfo y le advirtió que con Vasconcelos volverían al gobierno Eulalio Gutiérrez, Villarreal y otros de sus enemigos, que no necesariamente de De la Huerta, como Salvador Alvarado.³

A partir de esa fecha, los acontecimientos se precipitaron: el 18 de septiembre Jorge Prieto Laurens tomó posesión como gobernador de San Luis Potosí en la capital del estado, pero Aurelio Manrique hizo lo propio en otro punto de la geografía potosina. Como había dos gobiernos. Obregón tenía por fin pretexto para intervenir y lo hizo sin tardanza, al solicitar al Senado de la República la desaparición de poderes. Acto seguido, propuso un gobierno de tres personas para que convocara a nuevas elecciones. Consternados, los miembros del Partido Cooperatista buscaron a De la Huerta para que interviniera ante el presidente. La noche del 21 de septiembre el secretario de Hacienda salió de la Casa del Lago, en donde residía, para entrevistarse con el general Obregón y tratar de convencerlo de que rectificara en el caso potosino. No solo no lo logró, sino que amenazó con renunciar y salió visiblemente agitado de la reunión.

Aunque hubo varios intentos del presidente por persuadir a don Adolfo de que no renunciara, su renuencia a retractarse en el caso de San Luis Potosí, las diferencias de ambos en relación con lo acordado en las conferencias de Bucareli y el entorno político enrarecido por la sucesión presidencial precipitaron la ruptura. El lunes 24 de septiembre, después de varios intentos frustrados de Obregón para que De la Huerta reconsiderara la renuncia que verbalmente le había presentado desde el viernes anterior, el todavía secretario de Hacienda tomó la determinación de subir al Castillo de Chapultepec y

³ Pedro Castro, Op. cit., p. 148 y José Vasconcelos, *El desastre*, 3a. edición, México, Editorial Trillas, 1998, p. 206.

sostener la que sería su última conversación con su viejo amigo y aliado, el presidente Álvaro Obregón. En ella pidió al presidente que diera marcha atrás en su decisión de desaparecer los poderes en San Luis Potosí, pero fue informado que ya había comunicado su resolución a ese estado y el de Nuevo León. Obregón se negó a permitir que De la Huerta telegraficara para detener por 24 horas la aplicación de la medida, por lo que éste reiteró su renuncia al gabinete presidencial.⁴

Aunque ambos acordaron que ninguno daría a conocer la renuncia, e incluso De la Huerta aceptó una invitación del presidente a su casa de El Fuerte, en las márgenes del lago de Chapala, pero al día siguiente el periódico *El Mundo*, cuyo director, Martín Luis Guzmán, había acompañado al secretario de Hacienda al elevador del Castillo de Chapultepec, publicó el texto íntegro de la renuncia. La paciencia de Obregón se acabó ese mismo día y al tiempo que la Presidencia de la República anunciaba que el presidente había aceptado la renuncia de Adolfo de la Huerta como secretario de Hacienda y Crédito Público, el jefe del Estado Mayor Presidencial, general Manuel Pérez Treviño, informó a don Adolfo que la invitación a El Fuerte había sido retirada por su jefe.⁵

El 25 de septiembre tuvo lugar un inusitado intercambio de telegramas entre Adolfo de la Huerta y Plutarco Elías Calles, el primero informándole de su encuentro del día anterior con el presidente y de su decisión de renunciar al comprobar que el presidente no daría marcha atrás en su resolución de desaparecer los poderes en San Luis Potosí. En su texto, De la Huerta detalló a Calles sus razones para renunciar:

Si sobreponiéndome a la pensa que me causa mi resolución, he dejado mi puesto, es porque habiendo sido la bandera [del Plan de Agua Prieta] la defensa de la inviolabilidad de la soberanía del Estado de Sonora, hoy que creo que se ha cometido un error análogo, aunque sea en teoría, no considero decoroso pasar inadvertida la equivocación en que ha incurrido el señor Presidente. Además me

⁴ APEC, expediente 56, legajo 9/10, fojas 432-434, inventario 1379, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

⁵ John F. Dulles, p. 175.

he venido sintiendo en estos últimos tiempos como aguijoneado por algunos elementos de la administración y otros afines en lo personal a nuestro amigo...⁶

El general Calles hizo un esfuerzo por disuadir a su amigo, pidiéndole que retirara su renuncia ya que con ella proporcionaba “una poderosa arma a la reacción que pretende a todo trance dividirnos. En su telegrama le expresaba que estaba consciente que le estaba pidiendo un sacrificio, “pero te autorizo para que tu a tu vez me pidas el que tu quieras y estaré pronto a concértelo”.⁷ El general Calles envió a su vez copia de su telegrama a Obregón, como se desprende del telegrama del presidente fechado en el Palacio Nacional el 27 de septiembre, en donde lo felicitaba “por su nobleza y alteza de miras” con De la Huerta, pero en el que también concluía con el que hasta entonces aún consideraba su amigo:

Tengo la impresión que lo pasado por nuestro común y buen amigo De la Huerta, no encontró su origen en casos Nuevo León y San Luis Potosí, sino que éste fue solo un pequeño incidente, o como dice adagio: “la paja que quebró el camello” y aparécese en forma inusitada que ha venido creándose desde tiempo atrás y que quizá el mismo Adolfo no dábase cuenta que estaba ya colocado en una posición que tácitamente impedíale continuar embonado en núcleo revolucionario que siempre ha actuado; sin embargo, creo que el factor principal general de tal situación, radica en excesiva bondad de nuestro amigo De la Huerta, que en muchos casos ha sido hábilmente aprovechada por personas que no han estado identificadas nunca con la actual administración y han llegado a formar cierta animosidad en él.⁸

Pero para ese momento la ruptura ya era irreversible, pues el presidente había designado ya como sucesor de Adolfo de la Huerta a uno de los funcionarios de la administración que más lo había “aguijoneado” desde hacía casi tres años. Alberto J. Pani alcanzaba por fin, de esta manera, la posición que tanto había anhelado: la de secretario de Hacienda y Crédito Público.

⁶ APEC, expediente 56, legajo 9/10, fojas 432-434, inventario 1379, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

⁷ APEC, expediente 56, legajo 9/10, fojas 435-436, inventario 1379, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

1. La controversia Pani-De la Huerta.

El 26 de septiembre de 1923 el presidente Obregón designó como secretario de Hacienda y Crédito Público al ingeniero Alberto J. Pani, hasta ese día secretario de Relaciones Exteriores. El nuevo titular de las finanzas nacionales procedió a elaborar un informe sobre el estado que guardaba el despacho que le acababa de ser encomendado. Este informe fue presentado el 7 de octubre al presidente de la República, que se encontraba en El Fuerte, Jalisco. Nueve días después el general Obregón lo hizo público, después de varias filtraciones a la prensa, mediante una circular dirigida a todos los funcionarios y empleados del gobierno federal.

De entrada, el flamante ministro hablaba de la necesidad de tomar medidas urgentes para evitar la catástrofe financiera.⁹ En su análisis de la situación, Pani acusaba a su antecesor de haber proyectado un presupuesto excesivo para 1923, de 348,487,278 pesos, a pesar de que los ingresos del año anterior habían sido inferiores a esa cifra en casi setenta y cinco millones de pesos y de que no había ninguna razón para suponer un incremento significativo de los ingresos federales en 1923. Este déficit probable de alrededor de 70 millones había aumentado en el transcurso del año, porque el Congreso había aprobado ampliaciones a los presupuestos de los tres poderes por más de siete millones y estaban pendientes de aprobación otras ampliaciones por más de trece millones y diversas dependencias de la administración pública se disponían a solicitar recursos adicionales por un monto de más de tres millones de pesos. En resumen, el déficit podía ascender a más de noventa millones de pesos, lo que equivalía a más de la cuarta parte de los gastos del gobierno. La deuda vencida de corto plazo, por su parte, sumaba 37 millones de pesos.

⁹ APEC, expediente 56, legajo 9/10, foja 440, inventario 1379, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

Hecho el recuento de los problemas, el secretario de Hacienda pasó a la cacería de los culpables, señalando que "el déficit que cierra las cuentas del Erario Federal el 30 de septiembre de 1923 no obedece, por tanto, a causas que pudieran escapar a toda previsión tales como, por ejemplo, un fenómeno geológico o de cualquier otra índole que cegara, de modo inesperado y brusco, las fuentes más importantes de recaudación o bien alguna ruinoso operación extraordinaria, sino que es la consecuencia natural y lógica de la acumulación que ha venido verificándose --día a día y durante los nueve meses transcurridos de este ejercicio fiscal-- de las crecientes diferencias sucesivas entre las erogaciones y los ingresos".¹⁰ El déficit fiscal que, según el secretario de Hacienda, amenazaba con la bancarrota al Estado mexicano, era pues imputable a los errores y dispendios de las anteriores autoridades hacendarias, con una clara alusión a Adolfo de la Huerta y su equipo.

La solución que propuso Pani comprendía dos pasos urgentes: nivelar el presupuesto y pagar las deudas. El secretario de Hacienda descartó resolver el déficit aumentando impuestos, descargando todo el peso de la nivelación en recortes al presupuesto. En el informe se atribuía un peso importante en los problemas fiscales del gobierno a la nómina de empleados supernumerarios y comisionados especiales, muchos de los cuales no desempeñaban según el secretario más función que la de cobrar su sueldo. El 60% del costo de esos funcionarios correspondía, según el mismo Pani, a la Secretaría de Hacienda. Por lo tanto, se recomendaba la suspensión inmediata de todos estos funcionarios supernumerarios y recortes a los sueldos del personal de planta del gobierno y a los gastos de las dependencias públicas. Se recomendaba además reorganizar la administración de los servicios públicos y recortar a todo el personal de planta que no fuera indispensable. Para el pago de las deudas, se proponía cobrar los rezagos en el pago de derechos aduanales e impuestos, enajenar la parte no indispensable de los bienes nacionales y tratar de obtener un préstamo inmediato.

⁹ El informe del que a continuación se hace referencia puede encontrarse en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La controversia Pani-De la Huerta. Documentos para la historia de la última asonada militar*, México, publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1924, pp. 7-17.

¹⁰ *Ibidem*, p. 12.

Después de presentar el "Informe Pani", el presidente Obregón concluyó su circular dedicando algunos párrafos a culpar directamente de la "bancarrota material y moral que antes de ahora no conocíamos" al antecesor de Pani, que había dispuesto indebidamente de los fondos destinados al pago de la deuda externa, sin autorización presidencial. Obregón insistía en desconocer la situación desastrosa del erario público y anunciaba, con relación a las propuestas de Pani para hacer frente a la emergencia económica, una reducción del 10% en los sueldos de todos los servidores públicos. Lo que llama la atención, aparte del contenido del informe, es que a pesar de estar fechado el 7 de octubre, el presidente Obregón firma su circular 9 días después, pese a la gravedad de la situación de las finanzas públicas, y dos días después de una gran manifestación de apoyo a la candidatura presidencial de Adolfo de la Huerta en la ciudad de México. Pero todavía más interesante es que la circular se da a conocer el 19 de octubre, el día que De la Huerta hace pública su decisión de aceptar la candidatura a la Presidencia de la República.

En su respuesta, don Adolfo asoció precisamente el informe de su sucesor y la circular de su antiguo jefe, con su aceptación de la candidatura del Partido Cooperatista. De la Huerta declaró el mismo día 19 que no le sorprendían los intentos de Obregón y Pani para manchar su nombre, tratando de presentar desbarajustes en una dependencia que por tres años había sabido administrar.¹¹ A las acusaciones de que había girado cheques sin fondos suficientes contra la Agencia Financiera en Nueva York, respondió que había logrado reunir 21 millones de pesos que ya estaban en esa ciudad, más cuatro millones que estaban en poder del Banco Nacional de México. Considerando que el promedio mensual de los derechos de exportación de petróleo mexicano ascendía normalmente a un millón seiscientos mil pesos, el ex-secretario de Hacienda afirmó que para enero de 1924 hubieran estado completos los treinta millones a los que ascendía el compromiso con los banqueros internacionales. En cuanto a Pani, don Adolfo contraatacaba acusándolo de haber intentado abortar las conversaciones con el Comité Internacional de Banqueros en el

¹¹ "Declaraciones de don Adolfo de la Huerta, publicadas en la prensa de México el 20 de octubre de 1923", *Ibidem*, pp. 19-20.

verano de 1922, al haber enviado un comisionado a aconsejar a los acreedores de México que no llegaran a ningún acuerdo con el intransigente De la Huerta, ofreciéndoles mejores condiciones en una negociación futura. El candidato presidencial prometía aclarar punto por punto las difamaciones del Informe Pani durante una próxima comparecencia ante el Congreso.¹²

La controversia estalló y ese mismo día la prensa acosó a Pani buscando una respuesta a las declaraciones de su antecesor en Hacienda. El secretario señaló que su informe había sido objetivo e imparcial, cualidades difíciles de mantener ante la situación que había encontrado en el despacho que se le acababa de encomendar. Se apresuró también a aclarar que si la circular se difundió hasta el 19 de octubre fue porque el día 16 se le entregó Obregón en El Fuerte y Pani la distribuyó a la prensa a su regreso a la Ciudad de México, por lo que había sido meramente accidental que apareciera publicada el día que De la Huerta aceptó su postulación. Negó haber obstruido las negociaciones de De la Huerta en Nueva York y aclaró en cambio que fue a través del encargado de negocios de México en Washington que había enviado la invitación inicial a los acreedores para discutir el problema en los mejores términos posibles, para después turnar el caso a la Secretaría de Hacienda como finalmente ocurrió.¹³

La acogida que tuvo en la prensa el informe Pani fue mayoritariamente desfavorable a su autor y entre líneas, al propio presidente, a quien casi nadie creyó su pretendida ignorancia sobre lo que pasaba en Hacienda. El diputado Pastoriza afirmó en Veracruz que las declaraciones de Obregón que acompañaban el informe Pani, no revelaban en el Presidente una actitud serena e imparcial frente a la contienda electoral que apenas acaba de comenzar.¹⁴ Ese mismo día, *Excélsior* publicó la noticia de que el secretario de Industria y Comercio, Miguel Alessio Robles, había enviado su renuncia a El Fuerte, donde permanecía Obregón, en protesta por sus declaraciones contra De la Huerta.

¹² *Ibidem*, p. 20.

¹³ "Declaraciones del ingeniero don Alberto J. Pani, publicadas en la prensa de México el 21 de octubre de 1923", *Ibidem*, pp. 21-22.

¹⁴ *Excélsior*, 21 de octubre de 1923.

El presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, diputado Gustavo Arce, declaró que la mayor parte de los datos que acompañaban el informe de Pani eran inexactos y por consiguiente, sus conclusiones erróneas e incoherentes. Declaró además algo que De la Huerta usaría continuamente en su defensa: que la mayoría de las partidas eran acordadas directamente por los secretarios con el Presidente y en descargó de don Adolfo comentó: “el año pasado, al discutirse los presupuestos, nos empeñamos en reducir los egresos y nivelar los presupuestos y la Cámara lo inició así; pero con excepción de Hacienda, que aceptó de plano y con gusto todas nuestras limitaciones, todas las otras secretarías de Estado y dependencias del Ejecutivo armaron alboroto, hicieron representaciones al Ejecutivo y al fin consiguieron que se aceptaran varias partidas y se dejara un gran número en calidad de condicionales”.¹⁵ Carlos Díaz Dufóo criticó a Pani por calcular el déficit a partir de restar a los ingresos el presupuesto aprobado, sin tomar en cuenta que dentro del mismo se incluían muchas partidas como autorizaciones que se podían ejercer sólo en caso de que hubiera disponibilidad de recursos.¹⁶

Roberto Casas Alatríste envió una carta a la Cámara de Diputados, impugnando varios puntos del Informe Pani relativos a la renegociación de la deuda, que fue leída la noche del 23 de octubre ante el pleno. Casas Alatríste había sido subagente Financiero del gobierno mexicano en Nueva York, contador mayor de Hacienda y tesorero general de la Nación.¹⁷ El 25 de octubre en la noche compareció Pani en la Cámara de Diputados para ser interpelado, entre otros, por el diputado Gustavo Arce, que lo sorprendió en varios errores e inexactitudes en el manejo de las cifras de las finanzas públicas. El propio Arce preguntó a la Asamblea: “¿Cómo es que el presidente desconocía el estado de la hacienda pública, cuando cada vez que el señor De la Huerta salía para Nueva York o Sonora, a donde lo llevaban sus deberes, le enviaba reiterados mensajes urgiéndole a que regresara cuanto antes, porque se estaban atrasando los pagos de las decenas?” La sesión se calentó

¹⁵ *Excélsior*, 21 de octubre de 1923.

¹⁶ *Excélsior*, 22 de octubre de 1923.

a tal grado que llegaron a aflorar las pistolas.¹⁸ Apabullados en la sesión, los callistas organizaron una vez concluida ésta un maratón de declaraciones en la tribuna, en las que Morones se llevó las palmas de la elocuencia en contra de De la Huerta.¹⁹

El 30 de octubre aparecieron publicadas nuevas declaraciones de Adolfo de la Huerta, en las que procuraba dar una respuesta más puntual a Pani.²⁰ Al hacer la defensa de su gestión al frente de las finanzas públicas, De la Huerta recordaba que durante su gestión la recaudación había alcanzado niveles sin precedentes, no obtenidos ni siquiera en los mejores años de la gestión de Limantour. Mientras que los ingresos alcanzaban antes, en promedio, los ciento veinticinco millones, durante los tres años de la gestión de don Adolfo llegaron a más de doscientos ochenta millones, a pesar de que algunos impuestos fueron rebajados, como el federal, que pasó de una tasa de cincuenta por ciento a una de veinticinco. Ratificó lo antes declarado en el sentido que la mayor parte de los compromisos con los acreedores correspondientes a ese año se encontraban ya cubiertos y se refirió al Informe Pani. Al hacer cuentas, el déficit original ascendía a cerca de 68, millones resultado de la diferencia entre el presupuesto aprobado y los ingresos probables. Sin embargo, en su Informe el secretario de Hacienda consideraba que sólo faltaban por cubrir 35 millones, de lo cual resultaba que don Adolfo había logrado economizar 33 millones durante los primeros nueve meses de 1923. Por lo que se refería a la acusación de haber proyectado un presupuesto irresponsablemente inflado, De la Huerta señaló que la dependencia entonces a su cargo había realizado el proyecto original de presupuesto de egresos sobre el cálculo de ingresos por 280 millones de pesos, pero que fue el propio presidente Álvaro Obregón quien había apoyado las solicitudes de varios miembros del gabinete de aumentar sus asignaciones, pasando por encima de la Secretaría de Hacienda.

Adolfo de la Huerta aprovechó la ocasión para acusar a Pani lo mismo de dolo que de incompetencia, ilustrando esta última con la aparente confusión del nuevo secretario de

¹⁷ *Excélsior*, 24 de octubre de 1923.

¹⁸ *Diario de los debates del H. Congreso de la Unión*, 25 de octubre de 1923.

¹⁹ *Excélsior*, 26 de octubre de 1923.

²⁰ *Excélsior y El Universal*, 30 de octubre de 1923", en *La controversia Pani-De la Huerta...*, pp. 23-33.

Hacienda para distinguir el saldo que aparecía en el Banco Nacional de México de los depósitos de la deuda pública. Toda esta argumentación era para demostrar que, durante su paso por la Secretaría de Hacienda, don Adolfo no había dispuesto de los fondos destinados al servicio de la deuda y que por lo tanto, la "bancarrotta moral" de la que hablaba Obregón no era sino un ardid político. Pero las acusaciones de De la Huerta no se detuvieron en Pani e involucraron al propio Obregón. El ex-secretario contestó directamente la declaración del presidente sobre su total desconocimiento de la situación de la hacienda pública, recordándole que además de los informes que el propio De la Huerta le rendía, Obregón había designado al callista Luis L. León como subsecretario del ramo y mantenía reuniones periódicas con él para hablar de política y cuestiones hacendarias. Por otro lado, la Presidencia de la República intervenía en todas las operaciones de la Secretaría de Hacienda por conducto del Departamento de Contraloría. En resumidas cuentas, Obregón no podía alegar desconocimiento, pues contaba con numerosos informantes sobre la situación hacendaria además del propio De la Huerta, y tampoco podía negar su responsabilidad en el déficit, por haber apoyado las ampliaciones a los presupuestos originales de las demás dependencias del Ejecutivo.

De la Huerta terminó su defensa destacando los tiempos difíciles en los que se desarrolló su gestión y las economías que había podido lograr, afirmando además que de los supuestos adeudos reales ya vencidos que encontró Pani, los únicos que verdaderamente podían entrar en esa categoría eran unos giros vencidos por aproximadamente un millón de dólares, que se encontraban en la Agencia Financiera de Nueva York y que se iban a liquidar con el adelanto que antes de su renuncia había tramitado con los banqueros. En realidad, concluía De la Huerta, si su sucesor se presentaba alarmado y sorprendido, era porque en vez de examinar con imparcialidad y detenimiento la situación de la Secretaría, "se prestó a cumplir servilmente la consigna de formar una acusación pública para manchar mi candidatura".²¹

²¹ *Excelsior*, 30 de noviembre de 1923.

Luis L. León fue el primero en responder las acusaciones de don Adolfo de la Huerta, deslindándose por completo de su gestión como secretario de Hacienda y negando que hubiera jugado el papel de espía del presidente Obregón en la Secretaría. Luis L. León afirmó que su nombramiento se había realizado a propuesta del propio De la Huerta y que, ahora lo entendía, no había respondido sino a un intento de don Adolfo para confundir a Calles y a sus partidarios sobre sus verdaderas intenciones. Afirmaba también que la desorganización imperante en la Secretaría de Hacienda hacía posible que De la Huerta la controlara pasando por encima de él mientras fue subsecretario, por lo que no fue hasta mayo cuando se enteró de la difícil situación de las finanzas públicas y recomendó a su jefe eliminar las nóminas de empleados supernumerarios. Sin proponérselo, Luis L. León también desmintió a Obregón con relación a su supuesta ignorancia sobre lo que acontecía en Hacienda, pues declaró que la medida de reducir en 10% los sueldos de los empleados del gobierno ya había sido propuesta por Obregón en abril al Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda, a lo que se opuso De la Huerta, que se encontraba en Sonora. Además de afirmar que tenía conocimiento de que don Adolfo sí había hecho uso indebido de ciertos fondos para la deuda exterior, León acusó a su ex-jefe de haber inflado artificialmente la nómina para incluir a sus partidarios en el presupuesto, y que “aquellas debilidades y amabilidades para los políticos, reveladas en comisiones y en concesiones, tenían por objeto preparar su candidatura, a la Presidencia de la República”.²²

El 6 de noviembre Pani respondió por fin a las acusaciones de De la Huerta negándole mérito alguno en el aumento en la recaudación, aunque tampoco aportó una explicación alternativa. Insistió en que las cuentas de la Hacienda Pública venían cerrándose con un abultado déficit; en que había documentos a plazo cumplido cuyo pago se estaba protestando en Nueva York y en que se había dispuesto indebidamente de sumas destinadas a la deuda pública. Negó haber declarado que no existía bancarota económica, alegando que él simplemente había aclarado que en su informe el término usado no fue

²² “Declaraciones del diputado don Luis L. León, publicadas en la prensa de México el 3 de noviembre de 1923”, *Ibidem*, pp. 43-48.

ese, sino la expresión "caminamos aceleradamente hacia un desastre financiero";²³ pero acto seguido hizo suyo el término en solidaridad con el presidente Obregón, que lo había acuñado —en opinión de Pani— presa de una justificada indignación. En lo relativo a la protesta de don Adolfo por el recorte a los salarios de los trabajadores del gobierno, Pani recordó a De la Huerta que él había tomado las mismas medidas durante 1921 y 1922, acusándolo de doble moral por criticar ahora como candidato a la Presidencia lo que el no dudó en hacer como secretario de Hacienda. Finalmente, insistía en la misma línea de explicación de los excesos delahuertistas en Hacienda aportada por Luis L. León: la que vinculaba el dispendio y el favoritismo parasitario de De la Huerta en Hacienda con su precampaña, clandestina y tantas veces negada, para la Presidencia de la República.

El 10 de noviembre tocó el turno de entrar en la polémica al señor Santana Almada, gerente de la Comisión Monetaria, de quien De la Huerta había dicho que acordaba directamente con su tío Álvaro Obregón, para demostrar la independencia de la Monetaria frente a la Secretaría de Hacienda. El señor Santana protestó por la acusación de nepotismo que se leía entre líneas en las declaraciones de De la Huerta, y negó que no se le hubiera dado su lugar como presidente del Consejo de la Comisión Monetaria, en cuyo caso De la Huerta, como hombre honrado, se habría abstenido de cobrar los 68,400 pesos que le correspondieron durante el tiempo que actuó como presidente del Consejo.²⁴

El 14 de noviembre, el secretario de Gobernación, Enrique Colunga, envió a la Cámara de Diputados una nota acompañada de su respectivo anexo, pidiendo que se diera cuenta de ambos en sesión secreta. En la nota, el secretario de Gobernación lamentaba que se hubiera pretendido dar una interpretación ajena a su verdadera intención al informe de la Secretaría de Hacienda, haciéndolo pasar como un intento del presidente de la República por inhabilitar a un candidato presidencial, sin atender el estado crítico de las finanzas nacionales que el informe describía. Para volver la atención sobre el interés nacional, el secretario de Gobernación presentaba al Congreso por instrucciones del

²³ *Ibidem*, p. 39.

²⁴ *Ibidem*, p. 51.

general Obregón documentos que apoyaban la veracidad del Informe Pani, en lo relativo al incumplimiento de las obligaciones acordadas con el comité Internacional de Banqueros. Estos documentos eran los telegramas que Thomas W. Lamont, presidente del Comité de Banqueros, había girado a los secretarios De la Huerta, con fecha 20 de septiembre de 1923, y Pani, con fecha 19 de octubre del mismo año y la respuesta que por instrucciones del presidente de la República, dirigió Pani a Lamont el 31 de octubre.

El mensaje de Thomas W. Lamont a De la Huerta, fechado el 20 de septiembre de 1923, llama la atención del aún secretario de Hacienda sobre el grave incumplimiento en que había incurrido el gobierno de México según las obligaciones establecidas por los convenios De la Huerta-Lamont. Según las condiciones del Convenio, a la fecha el gobierno adeudaba al Comité Internacional de Banqueros 16 millones de pesos, resultado de la diferencia entre los derechos de exportación de petróleo pagados por las compañías petroleras y la cantidad que de esos impuestos la Secretaría de Hacienda había remitido a Nueva York. Según los convenios De la Huerta-Lamont, la totalidad de los derechos de exportación del petróleo debían ser abonados a la cuenta que existía en Nueva York para de ahí ser distribuidos a los tenedores de bonos de la deuda exterior de México. El Presidente del Comité advertía que hasta ese momento había sido muy satisfactorio el depósito de bonos de conformidad con el convenio hasta aquella fecha, pero que sería imposible que el Comité no informara públicamente a los tenedores de bonos cual era la situación en que se encontraba el cumplimiento de las obligaciones por parte del gobierno de México.

La respuesta de De la Huerta a Lamont no se incluye dentro de la recopilación de documentos relativos a la controversia Pani-De la Huerta. El 24 de septiembre, el todavía Secretario de Hacienda de México se dirigió al Presidente del Comité de Banqueros para tranquilizarlo, pero un día después renunció. Aunque la noticia cayó como un balde de agua helada en Nueva York, el presidente del Comité Internacional de Banqueros declaró en público que había construido una buena relación con el ex secretario de Hacienda y todavía respondió este último mensaje del político sonoreense deseándoles suerte en sus

empresas futuras, pues en medio de la sorpresa con la que había recibido la noticia de su renuncia no llegó a suponer que muy pronto se convertiría en una amenaza para el gobierno mexicano.²⁵ El nombramiento de Alberto J. Pani como sucesor de Adolfo de la Huerta, a quien ya habían tratado en su calidad de secretario de Relaciones Exteriores, contribuyó a tranquilizar a los banqueros.

El 19 de octubre de 1923 Thomas W. Lamont, enterado de los sucesos recientemente ocurridos en México como consecuencia del Informe Pani, se dirigió al nuevo Secretario de Hacienda Alberto J. Pani. Comenzaba recordando los términos de su pasada comunicación con Adolfo de la Huerta, en la que le informaba sobre la falta en que había incurrido el gobierno mexicano con relación a los compromisos que había contraído con sus acreedores. Según Lamont, el gobierno había recaudado hasta el 1º de agosto 33 millones 464 mil pesos por concepto de derechos de exportación de petróleo, cifra que, de acuerdo con el convenio De la Huerta-Lamont, debió depositarse íntegramente en la Agencia Financiera de Nueva York. Pero el Comité Internacional de Banqueros sólo había recibido 19 millones 598 mil pesos, por lo que reclamaba los 13 millones 866 mil faltantes. En este punto es necesario recalcar que las cifras eran estimaciones del Comité de Banqueros a partir de informes de las compañías petroleras, porque el gobierno mexicano no había dado aún cifras oficiales. Lamont comentó a Pani que en la época del viaje de De la Huerta a Nueva York (verano de 1922) había un depósito del gobierno mexicano en el Banco Nacional de México por 10 millones de pesos que se utilizarían para el servicio de la deuda, pero después resultó que seis millones habían sido comprometidos como garantía de un préstamo de corto plazo y los otros cuatro se les estaban desembolsando a cuenta gotas, mientras que el Comité de Banqueros necesitaba de quince millones de pesos oro para el servicio de la deuda en el primer año. Cumplir con este requisito era importante para mantener la confianza en el gobierno de México, que se reflejaba en que más de la mitad (55%) de los bonos vencidos de la deuda externa mexicana habían sido depositados conforme a la reestructuración acordada con De la Huerta.

²⁵ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios...*, p. 243.

Pani respondió al presidente del Comité Internacional de Banqueros doce días después, el 31 de octubre, manifestándole la preocupación del presidente y reiterando el desconocimiento que alegaba Obregón sobre el estado de la Hacienda Pública. Después de descargar toda la responsabilidad una vez más en De la Huerta, el nuevo secretario de Hacienda se comprometía, a nombre propio y del presidente Obregón, a satisfacer sus demandas por considerarlas suficientemente fundadas.

Transcurrieron 5 días entre la nota que el secretario de Gobernación envió a la Cámara de Diputados y la sesión extra-cámara del Senado de la República en la que don Adolfo de la Huerta respondió tanto a la nota de Colunga, que ya había sido remitida también al Senado, como a las declaraciones de Alberto J. Pani, Luis L. León y Santana Almada. Don Adolfo comenzó su exposición con un largo recuento de las negociaciones que había emprendido con el Comité Internacional de Banqueros, que en realidad se convirtió en un recuento de sus desavenencias con Pani; incluyó no solo la oposición del canciller a los Convenios De la Huerta Lamont, sino la recíproca oposición del entonces secretario de Hacienda a las conferencias de Bucareli. Don Adolfo relató una vez más su visita al presidente Harding y sus certezas acerca de que el reconocimiento se hubiera producido incluso sin las Conferencias. Sin embargo, sus juicios no fueron completamente desfavorables a los Tratados de Bucareli, como lo serían después, y prefirió explicar a su auditorio las razones por las que no pudo conseguir, durante las negociaciones en Nueva York, un nuevo empréstito para el gobierno mexicano. Don Adolfo alegó que era muy difícil conseguir nuevos fondos cuando apenas se estaban normalizando las relaciones con los acreedores después de más de diez años de incumplimiento por parte del gobierno mexicano.

Una vez entrado en materia, De la Huerta explicó los antecedentes de las notas que Lamont había dirigido primero a él y después a su sucesor en Hacienda. Como resultado del Convenio De la Huerta-Lamont, el Banco Nacional de México se convertía en el agente en México del Comité Internacional de Banqueros, al que deberían pagar

directamente las compañías petroleras los derechos por exportación de petróleo. Los derechos se pagarían en pesos y el Banco Nacional de México procedería a realizar la conversión para remitir a Nueva York la suma correspondiente en dólares. Aunque por el Convenio suscrito con los Banqueros el secretario de Hacienda no tenía ninguna responsabilidad en el cobro y el envío de los derechos de exportación a los banqueros, por ser una cuestión de interés público De la Huerta optó por mantener una estrecha supervisión sobre las operaciones y, extralimitándose en sus funciones, en el verano de 1923 aconsejó al Banco Nacional de México esperar a que se restablecieran las relaciones oficiales con los Estados Unidos para realizar los envíos pendientes, en espera de que el tipo de cambio se moviera a favor del peso mexicano, como efectivamente ocurrió. La medida buscaba lograr una ganancia adicional con la apreciación del valor del peso, antes de convertir a dólares los ingresos por exportación de petróleo y remitirlos a la Agencia Financiera de México en Nueva York.

De esta manera De la Huerta explicó que la reclamación de Lamont formalmente se debía a que no se habían enviado aún a Nueva York los ingresos por derechos de petróleo y entre líneas, por la intervención que el secretario de Hacienda había realizado en ese sentido, faltando a los Convenios firmados entre las partes. El dinero que no se había enviado a Nueva York, estaba en poder del representante de los banqueros en México, el Banco Nacional de México, por lo que la dilación en el envío de los recursos de Nueva York no era atribuible, como pretendían hacerlo creer Pani y Obregón a la opinión pública, a malos manejos de De la Huerta.

En este punto de la narración es preciso señalar que, en la edición de documentos sobre la controversia Pani-De la Huerta que realizó la Secretaría de Hacienda, los apuntes taquigráficos sobre la comparecencia de don Adolfo ante el Senado contienen notas del propio Pani en las que rebate en varios puntos a De la Huerta. Por ejemplo, cuando don Adolfo se defiende de no haber podido concertar en el verano de 1922, durante las negociaciones en Nueva York, un nuevo empréstito con la banca internacional para establecer el Banco Único de Emisión, el entonces secretario de Hacienda afirma que esa

fue una instrucción del presidente que desde un principio el entonces canciller consideró difícil de cumplir, contrario al optimismo de Obregón. Pani señala, y de eso existen numerosas pruebas, que en aquel entonces De la Huerta también lo consideraba factible y que telegrafió a Obregón informándole que una vez suscrito el acuerdo sobre la deuda, era cuestión de días para poder disponer del nuevo empréstito.²⁶ Sin embargo, el propio Pani no contradice las declaraciones de De la Huerta en el sentido de que los fondos que protestaban los banqueros acreedores se encontraban depositados en su agente financiero en México, el Banco Nacional de México, como lo afirma De la Huerta, situación muy distinta a la que presentan Obregón y Pani en sus sucesivas declaraciones y que respalda Enrique Colunga en su nota a ambas Cámaras del Congreso, de las que se desprende que De la Huerta había tenido esos recursos en sus manos y les había dado fines distintos a los originalmente acordados.

Siguiendo con la comparecencia de Adolfo de la Huerta ante el Senado, él aclara que el Banco Nacional dejó de enviar las remesas a Nueva York a partir de junio, por el consejo del Secretario de Hacienda de esperar la reanudación oficial de relaciones entre México y los Estados Unidos y beneficiarse de la apreciación del peso. Según De la Huerta, el 20 de septiembre, antes de recibir el telegrama de protesta de Lamont, había dado instrucciones al director general del Banco Nacional de México, Agustín Legorreta, para reanudar las remesas de dinero a Nueva York. Sin embargo, su inmediata renuncia y la posterior declaración de bancarota económica y moral de Obregón, persuadieron al Banco Nacional de México de la inminencia de una suspensión de pagos, por lo que el Banco decidió tomar como garantía de pago los fondos de la deuda que tenía retenidos desde junio. Estos fondos fueron utilizados como resguardo por el banco y como garantía de pago de distintas cuentas abiertas al gobierno federal para otros fines, entre ellas la llamada "cuenta corriente que le seguía el Banco a la Tesorería de la Federación". De la Huerta aclara que aunque se trataban de cuentas distintas y por lo tanto, con distintas garantías, al descomponerse rápidamente la situación con las huelgas de Veracruz, la

²⁶Telegrama de Adolfo de la Huerta al presidente Álvaro Obregón del 16 de junio de 1922, citado por Pani en *La controversia Pani-De la Huerta...*, p. 71.

declaración de bancarrota y la suspensión de pagos, el Banco decidió tomar los fondos depositados por derechos de exportación, en lugar de remitirlos a Nueva York. Don Adolfo encuentra perfectamente entendible la medida precautoria del Banco Nacional de México ante la situación de pánico creada por el Informe Pani y como medida de precaución para garantizar su propia solvencia.

En este punto resulta importante remitirnos a las declaraciones de Alberto J. Pani publicadas por la prensa el 30 de noviembre de ese año. Según Pani, el Banco Nacional de México aseguró esos fondos porque el propio De la Huerta había autorizado que fueran usados como garantía de préstamos que, por varios conceptos, se habían realizado al gobierno federal. Pani cita la respuesta de Agustín Legorreta a este respecto: "Los anticipos que se hicieron al gobierno con carácter transitorio, fueron hechos con la debida autorización de la Secretaría, empleando los fondos que este Banco tenía recibidos de las compañías petroleras (los destinados al servicio de la Deuda Exterior) y afectándose en cada caso los productos de alguna renta o recaudación a fechas determinadas, o bien dándose una prenda, en la inteligencia de que si las afectaciones respectivas no cubrían el anticipo en las fechas referidas, los fondos correspondientes del impuesto de importación pagado por las compañías petroleras no quedarían disponibles para su remisión a Nueva York, hasta que el gobierno reembolsara los importes respectivos".²⁷ También se incluye en la nota de Legorreta el adeudo de 500 mil dólares por concepto de giros para situar a Nueva York y que les fueron devueltos de esa plaza sin ser pagados. Con anterioridad De la Huerta se había referido al problema de los giros, señalado que debían haberse cubierto con la diferencia entre los tipos de interés vigentes en México y Estados Unidos, que correspondían al gobierno de México y que no fueron abonados por los banqueros a la Agencia Financiera en Nueva York, por un problema de interpretación del Convenio. Según Pani,²⁸ no existía esa obligación por parte de los banqueros en el Convenio y las tasas de interés en México y Estados Unidos eran iguales, por lo que no había razón alguna para esperar un pago de los banqueros a la Agencia de Nueva York.

²⁷ *La controversia Pani-De la Huerta...*, p.101.

²⁸ *Ibidem*, pp. 75-76.

De la Huerta aprovechó la ocasión en el Senado para atacar a Pani y a Obregón afirmando que los dos se habían negado a que los pusiera al tanto del estado que guardaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de las cuestiones más urgentes. Según don Adolfo, en dos ocasiones se lo ofreció al presidente y habló por teléfono con el ministro recién nombrado en su lugar, poniéndose a su disposición a cualquier hora del día o de la noche, "porque comprendía que llegaba a un campo desconocido". Esta última declaración fue recibida con hilaridad por la concurrencia.²⁹

La acusación más grave que De la Huerta dirigía hacia Pani y, por su conducto, a Obregón, era que en sus prisas por desacreditarlo habían aceptado sin antecedentes ni datos todos los puntos de la protesta de los acreedores y habían debilitado el prestigio del gobierno al dar a conocer el Informe Pani. Para don Adolfo, lo que había ocurrido era que se habían sacrificado los intereses nacionales a cambio de los intereses políticos y personales de Obregón y Pani. La desconfianza que provocó en Nueva York el manejo precipitado que dieron a la situación el presidente y su secretario de Hacienda, se reflejó según De la Huerta en la solicitud que Lamont hizo al gobierno mexicano de que los quince millones de dólares para servicio de la deuda se entregaran por adelantado y no a fin de año, como originalmente estaba estipulado.

De la Huerta volvió al final de su comparecencia sobre el asunto de los fondos que no fueron remitidos a Nueva York por el Banco Nacional de México, para señalar que aunque él dio la instrucción a Agustín Legorreta el 21 de septiembre de reanudar las remesas al Comité de Banqueros, por haber renunciado al cargo dos días después la responsabilidad de que esas remesas no se hubieran enviado y de que el Banco finalmente decidiera asegurar esos fondos fue exclusivamente de Pani. El propio De la Huerta dio lectura a las cartas en las que los banqueros lo felicitaron, una vez concluidas las negociaciones de Nueva York en julio de 1922 y pidió al senador Vito Alessio Robles que

²⁹ *Ibidem*, p.83.

tradujera una carta en francés del presidente de la sección francesa del comité, Chevalier, en el mismo sentido.³⁰

Interrogado De la Huerta sobre el destino que recibiera el remanente que quedaría una vez pagados los quince millones de dólares al Comité Internacional de Banqueros, respondió que a partir de negociaciones posteriores a la firma de los Convenios Lamont había estado de acuerdo en fijar en quince millones de dólares las entregas de ese año y que entendía que seguía en lo dicho, puesto que en su mensaje a Pani reiteraba que al recibir los quince millones de dólares, declararían en vigor el arreglo de la deuda pública.

De la Huerta puso como testigo al senador Casas Alatríste, de que la solicitud original para poder disponer del remanente sobre los quince millones fue inicialmente rechazada por los banqueros y que sólo después de arduas negociaciones el entonces secretario de Hacienda obtuvo que se añadiera al convenio original una cláusula para disponer de todo o parte del remanente. Casas Alatríste había sido el presidente de comisión que negoció en Nueva York la forma de la convocatoria para el depósito de los bonos y quien llevó la encomienda de la Secretaría de Hacienda de obtener por escrito del Comité la confirmación de que el gobierno mexicano podría disponer del excedente sobre los quince millones de dólares estipulados. Al corroborar el senador Casas Alatríste que había sido un logro de De la Huerta la confirmación para disponer de este excedente, la sesión se levantó en medio de aplausos y vivas a De la Huerta.

Aunque la exposición de don Adolfo ante la Cámara de Senadores fue un éxito, correspondió al secretario Pani la indiscutible ventaja de haber dicho la última palabra dentro de la controversia pública. Seguramente preocupado por el resultado de la sesión en el Senado y por los ataques de varios especialistas en el tema, Pani procedió a una defensa puntual de su informe que fue publicada por la prensa de la Ciudad de México el 30 de noviembre. Es interesante destacar que Pani comenzó su defensa descalificando la sesión extra-cámara del Senado ante la que se presentó De la Huerta, al referirse a ella como "la

³⁰ *Ibidem*, p. 89.

Conferencia que el señor de la Huerta sustentó el lunes diecinueve del mes en curso, ante un grupo de partidarios, en el recinto de la Cámara de Senadores”.³¹ Según consta en la lista de asistencia en esta sesión estuvieron presentes veintiocho senadores, entre ellos el hermano del propio secretario de Hacienda, Camilo Pani, al que difícilmente podría calificarse de delahuertista. Pani gastó muchas líneas en repetir sus querellas con De la Huerta sobre el papel que ambos jugaron en la negociación de los arreglos de la deuda y en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos.

Pani ratificó su acusación de que habían sido sustraídos de la Secretaría de Hacienda varios expedientes relativos al Convenio De la Huerta-Lamont, a los asuntos petroleros y a la Agencia Financiera en Nueva York, señalando a una secretaria que gozaba de todas las confianzas de De la Huerta, a grado tal que “concentraba, en su propia personalidad, las facultades y funciones, no solamente de secretario particular, sino también las de subsecretario y oficial mayor”.³² Pani hizo la defensa pública de Obregón al señalar que su célebre circular del 16 de octubre, publicada tres días después, no había sido la causante de la alarma de los banqueros, sino la bancarrota efectiva que pudieron percibir ante el retraso del gobierno de México para cumplir con sus obligaciones. Como ya se señaló, Pani se refirió también a las cuentas que la Secretaría de Hacienda llevaba con el Banco Nacional de México y concluyó terminantemente que los fondos por derechos de exportación de petróleo que según el Convenio De la Huerta-Lamont debían ser destinados íntegramente para el servicio de la deuda exterior, no habían sido enviados a Nueva York porque habían servido como garantía para préstamos que con carácter transitorio se le hicieron al gobierno y que no había liquidado a tiempo. Pani incluye en el texto una carta de Agustín Legorreta en ese sentido, aunque deja muchas dudas en el aire; aclarar esta cuestión sería fundamental para entender el verdadero significado de la controversia Pani-De la Huerta.

³¹ *Ibidem*, p. 93.

³² *Ibidem*, p. 68.

Pani también se refirió al argumento de De la Huerta para justificar el retraso en los envíos a Nueva York, en el sentido de que estando en México rendirían medio punto porcentual más de interés que estando en Nueva York. Pani recurre a una carta del Banco Nacional de México para demostrar que el tipo de interés era el mismo en México que en Nueva York, a saber, del 3 1/2 por ciento. Sin embargo, Pani omite el argumento central de De la Huerta, que no se refería sólo al tipo de interés sino, sobre todo, al tipo de cambio, como se desprende de las declaraciones de De la Huerta en el Senado: "sabía que el reconocimiento llegaba y, con él, la mejoría de nuestros cambios. No me equivoqué: de cuarenta y ocho y tres cuartos (centavos mexicanos por dólar) que fluctuaba el tipo de cambio antes del reconocimiento, subió hasta cuarenta y nueve en los primeros días de diciembre (y añade malicioso) antes de que se declarara en quiebra el gobierno nacional".

Ese fue el final de la controversia, pues la noche del 4 de diciembre Adolfo de la Huerta, que estaba siendo hostigado por la policía, huyó de la Ciudad de México rumbo a Veracruz y estalló la rebelión delahuertista. Los argumentos ofrecidos por Pani se convirtieron en la versión oficial sobre la gestión de Adolfo de la Huerta y mucho contribuyó a ello que no se hubiera publicado una memoria de la Secretaría de Hacienda durante el período que De la Huerta fue secretario.³³ Sin embargo, existen apuntes escritos en Veracruz que hablan de un postrer intento por responder a las últimas imputaciones de Pani, que abundan en lo ya afirmado por De la Huerta ante los senadores sobre las circunstancias en las que dispuso que se suspendieran los envíos a Nueva York y la independencia entre los fondos provenientes de la exportación del petróleo y las demás cuentas que el Banco Nacional de México seguía al gobierno. En este sentido, cabría esperar que la existencia de un contrato que especificara los términos en los que fueron contratados los préstamos del Banco Nacional al gobierno ese año, aportara la evidencia definitiva sobre si De la Huerta utilizó como garantía los recursos para el pago de la deuda, o si el Banco dispuso de ellos como precaución ante la inminente suspensión de pagos una vez que fue declarada la bancarrota económica y moral por Obregón.

Las finanzas públicas en el período 1921-1924
(en millones de pesos)

Año	Ingresos*	Egresos planeados	Egresos ejercidos	Déficit (-) o Superávit (+)
1921	293	251	252	41
1922	284	384	269	15
1923	266	348	335	-69
1924	284	298	277	7

* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memorias 1920-1923 y 1923-1925

** Poder Ejecutivo Federal, *Presupuesto de egresos del erario federal*, 1921, 1922, 1923 y 1924.

***Nacional Financiera, 50 años de revolución, 1950.

El déficit de 1923 fue, ciertamente, el mayor de toda la administración de Obregón, aunque es preciso notar que se disparó a consecuencia de los gastos extraordinarios que tuvieron que hacerse en diciembre, para sofocar la rebelión de De la Huerta. En ese sentido, queda la duda acerca de cuál era la verdadera situación de la hacienda pública en octubre de 1923, ya que en tres meses hubiera sido imposible corregir una tendencia tan marcada hacia un déficit fuera de control, como en su momento la denunció Pani, y todavía hacer frente en el último mes del año a la rebelión delahuertista sin agravar aún más el propio déficit. El hecho incontrovertible es que el déficit de 1923 fue inferior al pronosticado por Pani ante los diputados, con todo y rebelión. Todo parece indicar que sin rebelión, el ejercicio fiscal de 1923 hubiera terminado con un déficit de entre 40 y 50 millones de pesos, resultado en parte que los compromisos asumidos con el Comité Internacional de Banqueros eran excesivos para la capacidad de pago del país.

Aunque esté a discusión el desempeño de De la Huerta en Hacienda, prácticamente había consenso, más allá de las declaraciones de Obregón y Pani, acerca de su honradez personal. En cuanto a la existencia de aviadores con los que infló la nómina de la Secretaría de Hacienda, según Vasconcelos sólo se le pudo probar que tenía una lista, no muy numerosa, de cantantes de ambos sexos que cobraban pensiones de veinte y treinta

³³La *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el período 1920-1923* fue realizada por la Sección de Estudios Históricos de la propia Secretaría, siendo su titular Antonio Ortiz Mena, en el sexenio

pesos mensuales.³⁴ Abona esta interpretación sobre la honradez personal de Adolfo de la Huerta el hecho de que haya tenido que trabajar muy duro durante los doce años que duró su exilio en Los Ángeles para mantener a su familia, situación poco frecuente en un ex presidente de México. Vasconcelos, cuya animosidad contra Pani es de sobra conocida, escribió sobre la salida de don Adolfo de la Secretaría de Hacienda: “pero mientras todos se avorazaban de esta suerte sobre el Tesoro, la prensa toda del país, habituada a repetir la consigna oficial, sea la que fuere, colmaba de oprobio a De la Huerta, el ministro que no había dejado robar a los del régimen”.³⁵

2. La reforma fiscal de Pani.

Cuando el ingeniero Pani llegó a hacerse cargo de la Secretaría de Hacienda, contaba ya con una importante experiencia en asuntos económicos, financieros y diplomáticos y sobre todo, conocía bien a los principales empresarios del país. Como secretario de Industria y Comercio en el gobierno de Carranza, había organizado a los industriales y a los comerciantes en las confederaciones de cámaras respectivas. Sus experiencias como embajador y como canciller le daban un mayor conocimiento del contexto internacional que sus compañeros de gabinete y su habilidad política estaba fuera de toda duda. Además, el nuevo secretario tenía plena conciencia de la magnitud y las causas del problema fiscal de México, como se desprende del análisis que tres años después realizó al presentar las conclusiones de la *Memoria* consolidada de los ejercicios fiscales de 1923, 1924, 1925 y los primeros ocho meses de 1926 al Congreso de la Unión y que recogió después bajo el sugestivo título de *La política hacendaria y la Revolución*:

La Revolución que estalló en 1910 y que, a través de sus etapas sucesivas, ha mostrado ímpetus capaces de alcanzar todas las manifestaciones de la vida nacional, no había introducido, hasta 1923, modificación substancial alguna en el régimen fiscal porfiriano, no obstante que, en muchos de sus aspectos, era fácil

1958-1964.

³⁴ José Vasconcelos, *Op. cit.*, p. 210.

³⁵ *Ibidem*, p. 211.

descubrir todavía el sello inequívoco del sistema colonial. La misma Constitución de 1917, en efecto, consagra uno de los pecados capitales de dicho régimen, porque ni siquiera delimita con precisión las respectivas jurisdicciones de tributación del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios y, por tanto, en vez de corregir las invasiones recíprocas que estorban o impiden, en muy numerosos casos de sobreposición de gravámenes, el desenvolvimiento del comercio y de la industria y de las fuentes relativas de recaudación fiscal, las conserva y —lo que es peor aún— favorece su expansión indefinida.

Otro de los defectos del régimen que impera en todo el país es el de su extraordinaria complicación, ya que las cuotas, las bases de la imposición, las reglamentaciones y las formas y épocas de pago de los impuestos, se multiplican hasta crear un estado de confusión y de incoherencia, casi anárquicas, en materia fiscal.³⁶

Los principales problemas que arrastraba la Secretaría de Hacienda tenían que ver con su organización interna, que todavía no alcanzaba un diseño adecuado para distribuir de manera ágil y eficiente sus funciones en oficinas y departamentos que pudieran darle seguimiento a la gran diversidad de asuntos que involucraban directa o indirectamente a la dependencia. Peor aún, no se contaba con un sistema de información adecuado y las estadísticas, además de deficientes, eran escasas e incompletas. Cuando Pani tomó posesión de la Secretaría de Hacienda era evidente que las finanzas públicas cerrarían con un abultado déficit fiscal el ejercicio correspondiente a 1923. Sin embargo, a pesar de la virulencia de las acusaciones lanzadas contra De la Huerta en septiembre de ese año, el propio Pani reconocía implícitamente en 1926 que el problema era atribuible sobre todo a la falta de información adecuada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para mantener bajo control las finanzas públicas:

A pesar de las evidentes manifestaciones de un trastorno económico que venía agravándose cada vez más desde principios del año de 1923, en la Secretaría de Hacienda se desconocía el verdadero estado de la situación ya que, so pretexto de que el Departamento de Contraloría era el que debía justificar la situación financiera del gobierno, por tener a su cargo la contabilidad general del Estado,

³⁶ Alberto J. Pani, *La política hacendaria y la Revolución...*, pp. 35-36.

puniblemente se había descuidado la organización de los elementos con que, al menos se hubiera podido tener un cuadro sinóptico de la Hacienda Pública.³⁷

En su momento, Pani presentó un diagnóstico al presidente Obregón en el que señalaba dos graves problemas hacendarios que debía enfrentar sin demora el gobierno federal: la nivelación de los presupuestos y el pago de las deudas. La solución del primer problema al hacer coincidir los egresos con los ingresos, permitiría solucionar el segundo al detener la acumulación de nuevas deudas. Al momento de iniciarse la crisis y en medio de la controversia con su antecesor, el nuevo secretario de Hacienda declaró que no se haría frente a los apremios del fisco con nuevos impuestos:

De acuerdo con un principio elementalísimo de moral hacendaria, ningún gobierno tiene derecho de aumentar los sacrificios del pueblo contribuyente, subiendo los impuestos o creando otros nuevos, mientras los ya establecidos no sean aplicados en los servicios públicos, económica y eficientemente.³⁸

Sin embargo, las medidas que Pani propuso para nivelar los presupuestos fueron especialmente drásticas. Además de la suspensión de los funcionarios y empleados supernumerarios y de las comisiones especiales, Pani propuso una reducción del personal de planta del gobierno federal que no fuera indispensable; la reducción de los sueldos y salarios del personal de planta restante; la reorganización de los servicios públicos productivos y de la administración de los bienes nacionales, con la mira de aumentar sus rendimientos; además, el nuevo secretario recomendó un recorte tanto a las partidas originales como a las ampliaciones autorizadas al Presupuesto de Egresos de 1923.

Para el pago de las deudas, el ingeniero Pani propuso hacer efectivo a la brevedad el cobro de los rezagos acumulados por concepto de derechos aduanales, multas por infracciones a la Ley del Timbre y diversos impuestos. Se sugería además enajenar la parte más generosa y menos necesaria de los bienes nacionales de los que, admitía, aún no

³⁷ *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1923-1925*, México, Editorial Cultura, 1926, p.13.

³⁸ *Ibidem*, p.17.

existía un registro completo ni un avalúo exacto o siquiera aproximado.³⁹ A principios de noviembre de 1923 el gobierno obtuvo de las compañías petroleras a través de Edward L. Doheny un préstamo con cargo a impuestos futuros, que sirvió para hacer frente a los apremios del momento y sobre todo, para pagar la nómina del ejército. El 29 de noviembre el presidente encargó con especial interés este último asunto, pues ya consideraba inminente un levantamiento contra su gobierno.⁴⁰

El ejercicio fiscal de 1924 comenzó en medio de los peores augurios, producto tanto del déficit del ejercicio anterior que ascendió a 58,683,046 pesos, como de la sublevación militar que había estallado a principios de diciembre de 1923 y que era acaudillada por De la Huerta. Sin embargo, el gobierno de Obregón pudo hacer frente a la situación, recurriendo a la fuerza para restablecer el orden y para garantizar la gobernabilidad del país y la aprobación de las facultades extraordinarias que requería el Ejecutivo. Pani señaló años después:

Para colmo de dificultades, el decreto del 22 de noviembre de 1921 había retirado al Ejecutivo de la Unión la facultad de legislar en materia de presupuestos, lo que incapacitaba al presidente de la República para adoptar las medidas que urgentemente demandaba la situación; pero, afortunadamente, se pudo lograr que la H. Cámara de Diputados, después que la sublevación militar desintegró la mayoría -rabiosamente delahuertista- invistiera nuevamente al Ejecutivo con la facultad de legislación en materia de egresos durante el ejercicio fiscal de 1924.⁴¹

A pesar de las difíciles condiciones que enfrentó la hacienda pública durante el primer semestre de 1924, con los gastos que implicó someter la sublevación militar y el déficit que se arrastraba desde el año anterior, no sólo se logró que los ingresos alcanzaran para cubrir los egresos del ejercicio, sino que se redujo la acumulación de obligaciones con cargo al fisco. En parte, este resultado fue posible debido a que el 30 de junio el presidente Obregón decretó la suspensión temporal del pago del servicio de la deuda.⁴²

³⁹ *Ibidem*, p.18.

⁴⁰ Linda B. Hall, *Bancos, política y petróleo*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2000, pp. 295-296.

⁴¹ *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1923-1925*, p.46.

⁴² *Ibidem*, p.47.

Controlada la emergencia del último trimestre de 1923 y sorteado el problema de la aprobación del Presupuesto y la Ley de Ingresos en un Congreso que inicialmente estaba controlado por los partidarios de De la Huerta, el secretario Pani pudo comenzar a instrumentar las distintas acciones que integraban su programa de reforma fiscal. Estas acciones incluían la nivelación del presupuesto mediante una reducción del gasto y un aumento simultáneo en los ingresos; la reorganización administrativa de la Secretaría de Hacienda para mejorar su eficiencia y por consiguiente, su capacidad de respuesta ante situaciones extremas como las que vivió el país durante la rebelión delahuertista; simplificar el sistema tributario para facilitar su administración y reducir los costos de recaudación; finalmente, lograr un acuerdo con los estados en materia fiscal que permitiera coordinar los esfuerzos en la materia en todo el país para evitar duplicidades que podían afectar el desarrollo de algunas actividades económicas.

Uno de los aspectos más sobresalientes del último año del gobierno de Obregón y del primero de Pani al frente de la Secretaría de Hacienda, fue la introducción del largamente anunciado impuesto sobre la renta. A pesar de la oposición que generó, en su primer año de existencia el impuesto sobre la renta recaudó bastante poco. Pero no obstante su escaso impacto en la recaudación de 1924, la introducción del impuesto sobre la renta representó el inicio de la reforma hacendaria, pospuesta desde el gobierno de Carranza a pesar de que resultaba evidente que en el futuro la recaudación debía descansar cada vez en mayor proporción sobre la recaudación de este impuesto. Pani señaló que

La experiencia general en todos los países es que al principio no pueden esperarse grandes rendimientos de este impuesto....no es posible improvisar los padrones de causantes, ni reunir completamente todos los datos, descubrir las ocultaciones y educar a los encargados de la percepción del impuesto.⁴³

Los éxitos de Pani en el control del presupuesto, la reestructuración del sistema fiscal, la revisión de la legislación bancaria y la renegociación de la deuda cumplieron el

⁴³ *Ibidem*, p.52.

que sin duda era el principal objetivo político del ingeniero: llegar a ser imprescindible para el sucesor del presidente Obregón. El 1° de diciembre de 1924 fue ratificado en el cargo de secretario de Hacienda y Crédito Público por el presidente Plutarco Elías Calles y siguió trabajando de acuerdo con los planes que tenía claramente establecidos desde los primeros meses de su gestión, por lo que es posible afirmar que hubo total continuidad entre la política económica del último año del gobierno del presidente Obregón y la primera mitad de la administración del presidente Calles. Pani nunca ocultó su simpatía por el general Obregón, de quien se sabía herencia política en el gabinete callista:

Puede decirse, en pocas palabras, que los últimos catorce meses del período presidencial del general Álvaro Obregón aportaron a la obra reconstructiva de la patria —de acuerdo con los principios que sustenta el régimen revolucionario que impera— realizaciones tan interesantes como éstas: una depuración política y moral de la administración pública y del ejército, por efecto de la represión de la asonada militar; el equilibrio de los presupuestos; el comienzo de la organización bancaria; la creación de un impuesto que, por su excelencia técnica, será el núcleo de formación del futuro sistema fiscal —el impuesto sobre la renta, que grava los sueldos, salarios y emolumentos y las utilidades de sociedades y empresas— y, finalmente, la transmisión legal y quieta del poder supremo de la República.⁴⁴

Las tres condiciones preliminares del plan financiero del nuevo gobierno habían sido delineadas por el propio Pani y eran eliminar el déficit público, iniciar la construcción de la red nacional de caminos y de obras de irrigación y fundar el Banco Único de Emisión. La corrección del déficit público se alcanzó en 1925 y ese mismo año comenzó la construcción de la red nacional de caminos. Para garantizar su continuidad, el 30 de marzo se expidió un decreto presidencial que ordenaba que la recaudación del recién creado impuesto sobre el consumo de gasolina se destinara exclusivamente a la construcción de caminos, para lo cual su administración fue encomendada a la Junta Nacional de Caminos, creada por el mismo decreto e integrada con representantes de las secretarías de Hacienda y Comunicaciones y de los causantes del impuesto.⁴⁵

⁴⁴ Alberto J. Pani, *La política hacendaria*, p. 52.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 22-23.

Para el ejercicio fiscal de 1925 se introdujeron importantes modificaciones en la Ley de Ingresos; la más trascendental fue la adopción de una terminología más técnica y acorde con las diferentes fuentes de ingresos del gobierno federal. Se trataba de la clasificación de todos los ingresos federales en las cuatro categorías fundamentales utilizadas en la hacienda pública de los principales países: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Los principales objetivos de Pani para el primer año de gobierno de Plutarco Elías Calles fueron continuar la simplificación del sistema tributario y fortalecer el nuevo impuesto sobre la renta, ampliando sus tarifas y su base gravable. También se aumentaron las tasas de otros impuestos y se introdujeron nuevos renglones en la Ley de Ingresos para reducir la evasión. El secretario puso especial interés en el mejoramiento de los organismos encargados de la recaudación. Este esfuerzo por aumentar la recaudación fue acompañado de una política de control del gasto que tenía como objetivo fundamental no sólo equilibrar el presupuesto, sino tratar de conseguir un superávit.

Con el poder que le daba su ratificación en Hacienda, Pani se dispuso a lidiar con los gobernadores, que en su mayoría estaban más receptivos y en mejor disposición de llegar a acuerdos que antes de la rebelión delahuertista. En agosto de 1925 tuvo lugar la Convención Fiscal Nacional, con la participación de los representantes de los gobiernos locales y de la Secretaría de Hacienda como convocante y representante a la vez del gobierno federal. El principal objetivo enunciado en la convocatoria que expidió para tal efecto el presidente Calles era acordar "una reforma constitucional para llegar a la separación racional de los campos de imposición".⁴⁶ El consentimiento de los estados era importante desde el punto de vista político, pero necesario desde la perspectiva legal: se necesitaba del consentimiento de la mayor parte de las legislaturas estatales para que el proyecto prosperara.

La Convención comenzó sus trabajos nombrando dos comisiones, encargadas de formular un plan de arbitrios y de examinar el problema de la concurrencia, respectivamente. El propósito era avanzar simultáneamente en el estudio de los varios

regímenes de impuestos que coexistían en la República y en la definición de las bases de su futura organización fiscal. Las propuestas de ambas comisiones fueron discutidas en el pleno y aprobadas o modificadas por el mismo. El plan de arbitrios para delimitar los campos de imposición entre la Federación y los estados propuso las siguientes bases:

Corresponderán exclusivamente a las autoridades locales los impuestos sobre la propiedad territorial y sobre actos no comerciales; el impuesto sobre sucesiones y donaciones será establecido por las autoridades locales, concediendo una participación en el producto de dicho impuesto a la Federación; ésta ampliará el Impuesto sobre la Renta con dos cédulas, una sobre explotaciones agrícolas y otra sobre la propiedad edificada, cuyo producto será para las autoridades locales.

Pertenecerán a la Federación los impuestos sobre el comercio interior y sobre la industria, pero los estados recibirán una participación en los productos de ellos. Los impuestos especiales deberán establecerse con el acuerdo de la Federación y de las entidades federativas interesadas. Los ingresos federales deberán invertirse estrictamente en gastos y obras federales, mientras que los ingresos locales se usarán en gastos del estado y los municipales en las atenciones de la ciudad.⁴⁷

La experiencia de reunir a los representantes de los gobiernos locales para discutir con ellos las medidas para uniformar y modernizar el sistema fiscal de la República fue tan exitosa, que el pleno acordó que era indispensable que la Convención Fiscal Nacional fuera institucionalizada, estableciéndose como obligatoria su celebración cada cuatro años o antes, si el titular del Ejecutivo federal consideraba necesario convocarla. La Convención debería ocuparse de proponer los impuestos que se recaudarían en toda la República; de uniformar los sistemas y establecer las competencias de las distintas autoridades fiscales, en la inteligencia de que sus resoluciones tendrían carácter obligatorio para toda la nación, cuando hubieran sido aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales, estableciendo además un mecanismo por medio del cual se entendería que todas aquellas legislaturas que no hubieran conferido su aprobación en el período ordinario de sesiones inmediato posterior a la realización de la Convención, aprobaban tácitamente sus resoluciones por lo que se contabilizarían como votos a favor. Esta propuesta requería de una reforma constitucional.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 41.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 43.

Para ejecutar los acuerdos de la Convención Nacional Fiscal, se creó una Comisión Permanente dentro del Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda. Con base en las recomendaciones de la Convención, el secretario Pani pudo preparar una iniciativa de Ley del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que fue aprobado y promulgado durante el siguiente período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión. También se dio a la tarea de redactar, con más cuidado atendiendo a la importancia de la cuestión y al trabajo político que requería su aprobación por el Congreso, la iniciativa de reformas a los artículos 74, 117, 118, 121 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El ambicioso propósito de esta iniciativa era “cesar, no sólo a favor de la economía nacional, sino también de los fiscos de la Federación, de los estados y de los municipios, la anarquía que, en materia de impuestos, ha reinado tradicionalmente en todo el país”.⁴⁸

La iniciativa de reformas contemplaba cambios al artículo 117 para precisar el tipo de impuestos que no podían cobrar los estados. En su fracción III se prohibía la emisión de estampillas reselladas, pero en cambio se establecía la obligación del gobierno federal de emitir estampillas reselladas con la contraseña local correspondiente, para que fueran empleadas por los estados y los municipios en el cobro de las participaciones que les correspondieran en los impuestos federales. La fracción I del artículo 118 también formaba parte del texto cuya reforma se proponía, para ratificar que los estados no podrían contratar deuda interior ni emitir bonos sin autorización del Congreso de la Unión, pero especificando que éste a su vez tendría que escuchar primero la opinión del gobierno federal. También se incluía una adición al inciso IV del artículo 74 constitucional, relativo a la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el ejercicio de esta atribución se realizara conforme a los cambios propuestos al artículo 131.⁴⁹ Aunque varias de estas reformas no fueron finalmente aprobadas por el Congreso, otras serían retomadas más tarde. En conjunto, el esfuerzo de

⁴⁸ *Ibidem*, p. 44.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 686-690.

Pani por poner orden en la distribución de competencias tributarias entre los distintos niveles de gobierno sentaría las bases de un nuevo esquema de coordinación fiscal que era necesario para el país.

3. La Convención Bancaria y la revisión del marco legal de la banca.

Otro aspecto muy importante del último año de la administración de Obregón, fue la organización de la Primera Convención Bancaria, convocada por Pani en diciembre de 1923. A diferencia de las dos convenciones convocadas por Pani en 1917 como secretario de Industria y Comercio de Carranza y que tuvieron como fin principal organizar a los comerciantes y a los industriales para tener una interlocución oficial con ambos sectores, pero sin aceptar discutir la legislación vigente, en 1924 el principal interés del secretario de Hacienda era precisamente discutir las leyes de la materia. La Convención sesionó en febrero de 1924 y fue la culminación de la política de cooperación y entendimiento con los banqueros iniciada por Obregón tres años atrás. El propio presidente explicó en estos términos al Congreso de la Unión durante su último informe las razones que llevaron al Ejecutivo a auspiciar la realización de esta Convención:

El desacuerdo entre la legislación bancaria y las circunstancias reales en que han venido operando las instituciones de crédito durante el último decenio, ha originado constantes conflictos entre la Secretaría de Hacienda y dichas instituciones y el menoscabo consiguiente en la vida actual industrial y comercial de la República que se sustenta en gran parte del crédito bancario. A fin de armonizar los intereses particulares con los generales y de dar a las instituciones de crédito la posibilidad de desarrollar en su provecho y en el de la economía nacional el máximo de eficiencia, se hace imperiosa la necesidad de reformar las leyes ya inadecuadas sobre la materia.⁵⁰

En la Convención estuvieron representadas todas las instituciones de crédito del país y la Secretaría de Hacienda, cuya delegación estuvo integrada por Fernando de la

⁵⁰ Antonio Manero, *La revolución bancaria en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957, p. 163.

Fuente, Fernando González Roa, Enrique Martínez Sobral, Mario Guasp y Elías de Lima. La Convención aprobó dictámenes sobre los bancos hipotecarios, refaccionarios, fiduciarios y de ahorros, y sobre letras, cheques, intereses moratorios y sobre la Ley General de Instituciones de Crédito, que fueron remitidos a Pani para ser considerados en la adecuación del nuevo marco legal de la banca mexicana. Sobre el Banco Único de Emisión se produjeron dos dictámenes, elaborados por González Roa, Martínez Sobral y De la Fuente. El primero consideraba improcedente la propuesta de los banqueros internacionales para aportar un capital de 20 millones de pesos, por considerar que la suma era insuficiente y porque opinaban que el crédito público no se encontraba aún firmemente restablecido, por lo que un inicio de operaciones prematuro sería contraproducente para el banco. En el segundo dictamen manifestaron que no era prudente establecer el Banco Único de Emisión antes de las elecciones y que de hecho, lo más recomendable era esperar a que se consolidara el nuevo gobierno para ponerlo en operación.⁵¹

Al clausurar los trabajos de la Convención, el secretario de Hacienda declaró que la iniciativa original de convocarla había sido mérito de Fernando de la Fuente, pero que la había hecho suya porque coincidía con su forma de proceder en estas materias:

No podía menos, en efecto, que acoger y prohijar con beneplácito la iniciativa del cumplido jefe del Departamento de Crédito, licenciado don Fernando de la Fuente, de reunir esta convención, no solamente porque esta iniciativa encajaba bien dentro de mi modo de pensar y continuaba, por decirlo así, mis habituales procedimientos de preguntar a quien más sabe, sino, sobre todo, porque en las circunstancias excepcionalmente difíciles en que se encuentra ahora la hacienda pública federal, el consejo y la cooperación de los expertos resultan particularmente valiosos para el país, para el gobierno y para quien, como el que habla, siente sobre sus espaldas el peso abrumador de las responsabilidades y las obligaciones de una tarea que podría sintetizarse así: hacer que el orden y la moralidad surjan del caos y de la corrupción en que mi antecesor en la Secretaría de Hacienda pretendió criminal o inconscientemente —y pretende aún, en el campo de la lucha fratricida— hundir al país.⁵²

⁵¹ *Ibidem*, p. 164.

⁵² Alberto J. Pani, *Op. cit.*, p. 70.

Como resultado de los trabajos de la Convención surgió la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que derogaba la Ley de 1897 y creaba la Comisión Nacional Bancaria como organismo de supervisión del gobierno federal. El sistema bancario nunca más volvería a quedar fuera del control y la supervisión gubernamentales, aún cuando estas funciones llegaran a relajarse en determinados periodos del siglo XX. La nueva ley fue aprobada a fines de año por el Congreso y promulgada ya dentro del gobierno de Plutarco Elías Calles.⁵³

El decreto del 29 de diciembre de 1924 creó la Comisión Nacional Bancaria como organismo encargado de la regulación y la supervisión de los bancos privados. La comisión quedó integrada con cinco miembros, de los cuales tres serían representantes de "los intereses agrícolas, comerciales e industriales del país". En el caso de los dos últimos sectores, las respectivas confederaciones, creadas siete años atrás a instancias de Pani, propondrían al presidente de la República ternas para la designación de sus representantes.

Entre las facultades y las obligaciones de la Comisión se encontraban la de vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones bancarias vigentes; la de proponer a la Secretaría de Hacienda los medios para los mecanismos y procedimientos que estimara convenientes para el mejor desarrollo de las operaciones bancarias; la de practicar la inspección de los bancos y determinar la manera como deberán hacerse y publicarse los balances de los mismos; la de cooperar con las comisiones liquidadoras de los bancos que se encuentren en estado de suspensión de pagos o de quiebra; la de vigilar las remesas de los bancos al exterior del país, sus depósitos y sus inversiones en el extranjero; y finalmente, la de obtener, recopilar y publicar anualmente la estadística bancaria y todos los datos que pudieran ser de utilidad para el conocimiento de la situación que presentara ese ramo en la República.⁵⁴

⁵³ Carmen Collado, *Op. cit.*, pp. 95-100.

⁵⁴ Alberto J. Pani, *op. cit.*, p. 74.

4. De la moratoria de la deuda a la Enmienda Pani.

El ingeniero Pani había logrado comenzar a socavar la confianza de Obregón en la capacidad de Adolfo de la Huerta como secretario de Hacienda precisamente con sus críticas a los acuerdos que éste había suscrito con Lamont. La actitud que De la Huerta asumió frente a los Tratados de Bucareli y que jugó un papel importante en su ruptura con el presidente había sido, a su vez, su respuesta a las intrigas de Pani contra el acuerdo que había suscrito con Lamont. Ahora que Pani había ganado la partida, tenía que demostrarle al presidente que podía obtener mejores condiciones de las que había negociado su antecesor en el cargo. Se trataba de un reto político de primera magnitud si quería conservar su credibilidad ante Obregón pero además, las posibilidades de repetir en el cargo, teniendo en cuenta que hasta entonces su relación con Calles no había sido nada sencilla, dependían en gran medida de los resultados que obtuviera en una nueva renegociación de la deuda.

El secretario Pani pudo utilizar dos argumentos ante el Comité Internacional de Banqueros para incumplir los plazos y las condiciones pactadas por su antecesor para reanudar el pago del servicio de la deuda: el primero tenía que ver con las supuestas irregularidades encontradas en Hacienda, que se traducirían en un déficit sin precedentes para el año fiscal de 1923. El segundo argumento se lo proporcionó la sublevación militar que estalló en diciembre de ese mismo año y que comprometió inicialmente a más de la mitad del ejército en contra del presidente de la República. En los momentos de mayor penuria económica para hacer frente a la sublevación, el secretario de Hacienda trató infructuosamente de gestionar créditos con la banca internacional. Como gesto de buena voluntad para lograr a su vez el apoyo de los acreedores de México, el secretario ofreció inicialmente realizar un esfuerzo extraordinario para tratar de cumplir con las obligaciones pactadas por De la Huerta en Washington durante el verano de 1922.

El 5 de diciembre, el mismo día que estalló la rebelión delahuertista, el Banco Nacional de México trasladó al Comité Internacional de Banqueros, en Nueva York, los

fondos que el gobierno había ido depositando para la reanudación del servicio de la deuda, que ascendían a un total de 13 millones 500 mil dólares y el millón y medio restante fue cubierto en los primeros días de enero. La medida fue recibida con beneplácito por el Comité Internacional de Banqueros, que el 16 de enero de 1924 anunció que entraba en ejecución el Convenio del 16 de junio de 1922 (Convenio De la Huerta Lamont) según el cual México podría disponer de nuevas líneas de crédito por parte de la banca internacional. En realidad, el efecto de estas declaraciones fue político más que tangible, ya que cuando el secretario Pani intentó negociar un préstamo urgente de 20 millones de dólares para hacer frente a la rebelión, los bancos extranjeros no atendieron su propuesta y lo que era peor aún, lo dejaron en una situación muy vulnerable frente a la crítica interna. Ante la falta de recursos externos, Pani anunció nuevos recortes y los ataques en su contra subieron de tono. El secretario de Hacienda enfrentó severas acusaciones en las cámaras y en los periódicos, entre las que destacaba la que lo acusaba de pretender que los mexicanos vivieran a pan y agua mientras él se encargaba de garantizar a los banqueros el pago puntual del servicio de la deuda.⁵⁵

La apuesta inicial de Pani a favor de la austeridad y el cumplimiento de las obligaciones con la banca externa como vía para la obtención de nuevos préstamo fracasó, lo que resultó contraproducente para los propios banqueros extranjeros, que no comprendieron que dados los apremios económicos que enfrentaba el gobierno mexicano, lo mejor para sus propios intereses era apoyarlo. Pasada la emergencia militar después de febrero de 1924, cuando el puerto de Veracruz fue ocupado y el gobierno pudo prepararse para batir a los rebeldes en el occidente, el secretario de Hacienda cambió su actitud suplicante de los dos meses anteriores para volver a hablar de la necesidad de revisar los términos del Convenio De la Huerta-Lamont, por considerarlos demasiado onerosos para las finanzas públicas del país. Aunque todavía se anunció el 28 de marzo de 1924 que se procedería a realizar el primer pago a los tenedores de valores de la deuda mexicana, la reacción nacionalista en las cámaras y en la prensa de la Ciudad de México y la victoria militar sobre los delahuertistas, que para entonces era irreversible, decidieron al presidente

⁵⁵ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios...*, pp. 248-251.

Obregón a dar un drástico cambio en su política económica y fue así como dispuso que los ingresos fiscales destinados al pago del servicio de la deuda fueran utilizados en el pago de sueldos y salarios atrasados de la burocracia y el ejército y a corregir los saldos en contra de la Tesorería.⁵⁶

El drástico cambio en la política económica del gobierno mexicano no sólo obedeció a los apremios financieros del momento, sino a la consolidación política del presidente Obregón después de haber derrotado la rebelión delahuertista. Para entonces era evidente que el camino de cumplir puntualmente con las obligaciones contratadas con la banca internacional no sería suficiente para volver a contar con nuevos préstamos del exterior, por lo que el principal atractivo de aceptar las condiciones de los acreedores, que era contar con su apoyo crediticio para fundar el Banco Único de Emisión, se desvaneció. El Comité Internacional de Banqueros había tensado demasiado la cuerda y había subestimado el margen de maniobra del gobierno mexicano. Desvinculado el problema de la deuda del reconocimiento internacional al gobierno de Obregón, el préstamo para fundar el banco central se había convertido en su principal carta de negociación, por lo que protestaron enérgicamente cuando el gobierno mexicano decidió usar los fondos que había acumulado a lo largo de 1924 y los primeros ocho meses de 1925 para fundar el banco, en lugar de reanudar el servicio de la deuda. El 26 de agosto de 1925, dos días antes de que se expidiera el decreto que creó el Banco de México, el presidente del Comité, Thomas W. Lamont, dirigió un telegrama y posteriormente una protesta formal a través de la Embajada de los Estados Unidos en México al secretario Pani. Después de dejar sin respuesta el primer mensaje, Pani se dirigió en estos términos a Lamont una vez que estuvo consumada la fundación del Banco de México:

Recibí sus dos mensajes del 26 de agosto, protestando en nombre del Comité, por el uso de los fondos de los derechos procedentes de exportación del petróleo y del impuesto de las entradas brutas de los Ferrocarriles, como un parte de la aportación del gobierno en el capital social del Banco de México.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 248-251.

No puedo ocultar a usted la extrañeza que me causó en primer término el raro conducto por el cual envió usted uno de dichos mensajes —la Embajada de los Estados Unidos— teniendo el Comité un representante debidamente acreditado ante esta Secretaría, y en segundo término el hecho que el Comité proteste contra la aplicación de los fondos mencionados a un objeto distinto del que les asigna el Convenio del 16 de junio de 1922, cuya vigencia está legalmente suspendida, y sobre todo porque dichos fondos han sido destinados a la satisfacción de una necesidad inaplazable, de acuerdo, según lo comunicó el suscrito a ese Comité en enero del año en curso y después lo ha reiterado insistentemente al representante de ese Comité, con el plan financiero que este gobierno adoptó, precisamente con el fin de posibilitar la reanudación, sobre bases de absoluta seguridad, del servicio de la deuda pública exterior. Es pues, de extrañar, que un apoderado proteste contra actos notoriamente benéficos para sus poderdantes.⁵⁷

Las cosas habían cambiado mucho en los últimos tres años: ahora era el gobierno mexicano el que tenía la sartén por el mango. El secretario de Hacienda sabía que tarde o temprano iba a ser un obstáculo para la reconstrucción del país no tener acceso a los mercados internacionales de capital, por lo que anunció a Lamont su disposición a encontrar de inmediato un arreglo al problema de la deuda, que partiera del Convenio firmado por De la Huerta pero que también reconociera que las sumas que México habría de destinar al servicio de la deuda se habían basado en un cálculo demasiado optimista de la capacidad de pago del país, además de que había una parte de la deuda reconocida por el entonces secretario de Hacienda que en realidad no debió ser incluida en la negociación. Pero para que quedara claro que el gobierno mexicano ya no tenía la apremiante necesidad que tuvo en 1922 por alcanzar un acuerdo con sus acreedores, el ingeniero Pani se dio tiempo para pasar por Los Angeles a atender asuntos familiares antes de dirigirse a Nueva York y para saludar al caudillo, ya que el ex presidente Álvaro Obregón, a quien seguía guardando lealtad, se encontraba en esa ciudad californiana.⁵⁸

Es imposible omitir en este punto un hecho chusco, que por lo demás da una idea de cómo seguía hostilizando la prensa mexicana al secretario de Hacienda: después de despedirse de su esposa en Los Angeles, Pani se dirigió vía el Paso, Texas, hacia Nueva York, pero en el trayecto abordó su tren la actriz Gloria Faure, que lo acompañó hacia su

⁵⁷ Antonio Manero, *Op. cit.*, p. 171.

destino y se hospedó con él en el exclusivo hotel Waldorf Astoria. Inmediatamente estalló un escándalo, pues se acusó al secretario de haber proporcionado datos falsos sobre la identidad de su acompañante para conseguir un boleto de tren gratis para su amante.⁵⁹ Peor aún, en Estados Unidos se le acusó de haber violado la Ley de Mann, que prohibía transportar a una mujer de un estado a otro "con fines inmorales". En México, el presidente Calles tuvo que salir en defensa de su secretario de Hacienda, que recibió ataques en la prensa y en la Cámara de Diputados, preguntando a estos últimos si estaban a favor de que el presidente tuviera "un gabinete de eunucos".⁶⁰ Después de tan bochornoso incidente, el encargado de las finanzas nacionales pudo seguir con su misión negociadora

El secretario de Hacienda de México presentó una propuesta de modificación al Convenio que había sido negociado originalmente por Adolfo de la Huerta y el Comité Internacional de Banqueros, que afectaba tanto al monto de la deuda reconocida por el gobierno mexicano, como al calendario de pagos acordado inicialmente. Después de casi un mes de conversaciones, en las que además de negociar con los principales miembros del Comité el ingeniero Pani se dio tiempo para tratar de establecer las bases de una relación de colaboración y asesoría entre el sistema de la Reserva Federal y el Banco de México, se llegó a un acuerdo que reestructuraba la deuda y el calendario de pagos, difería el pago de los intereses vencidos y comprometía al gobierno mexicano a devolver al sector privado los Ferrocarriles Nacionales, pero con la garantía de que le proporcionaría todos los medios administrativos y financieros para lograr que fuera autosuficiente y pudiera pagar su propia deuda.⁶¹

El secretario de Hacienda explicó en estos términos al Congreso los beneficios obtenidos de la renegociación de la deuda con el Comité Internacional de Banqueros que se materializó en la Enmienda Pani:

⁵⁸ Emilio Zebadúa, *Op. cit.*, p. 251.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 287.

⁶⁰ John F. Dulles, *Op. cit.*, p. 260.

⁶¹ Emilio Zebadúa, *Op. cit.*, p. 289

Sabido es que la primera ventaja de esta Enmienda fue la de posibilitar, sin exigir del Gobierno el sacrificio de un fuerte desembolso de dinero, la reanudación inmediata del servicio de la deuda exterior, por el hecho de haber quedado diferido el pago de los \$75,000,000.00 antes mencionados, correspondientes a los vencimientos insolutos de 1924 y 1925, hasta el período de ocho años de 1928-35, dentro del cual será liquidado según una escala progresiva de amortizaciones y con un interés de 3% anual sobre las cantidades insolutas, comenzando a causarse este interés desde la misma fecha fijada para la liquidación.

También es sabido que, por virtud de la misma enmienda, las deudas de la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México no garantizadas originalmente por el gobierno, fueron desvinculadas de la deuda pública federal. Esta desvinculación tuvo dos consecuencias sumamente ventajosas para México. Fue la primera, que los vencimientos de \$45,000,000.00 y de \$50,000,000.00 impuestos, respectivamente, para los años de 1926 y 1927 por el Convenio De la Huerta Lamont quedaron reducidos después de la Enmienda a menos de la mitad, esto es, a \$21,385,690.00 para 1926 y a \$22,023,802.00 para 1927. Fue la segunda, haber disminuido considerablemente el monto de la deuda pública federal, ya que la enmienda relevó al gobierno de toda responsabilidad sobre las obligaciones ferrocarrileras no garantizadas por él originalmente y estas obligaciones importaban, por capital e intereses atrasados, nada menos que \$671,236,456.11, el monto de la parte de la deuda incluida en el Convenio "De la Huerta-Lamont" bajó, pues, de la enorme cifra de \$1,561,438,348.00 –a que lo habría llevado dicho Convenio el 31 de diciembre de 1925- a la de \$890,201,891.89, que alcanzó por virtud de la Enmienda. En la cifra anterior no está comprendido el valor de los bonos de 4% de la hipoteca general de los Ferrocarriles Nacionales de México y el de los bonos de 4 ½ % de primera hipoteca del Ferrocarril de Veracruz al Pacífico que, desde su origen, tenían la fianza del gobierno y para este, por tal motivo, solo constituían un adeudo indirecto, pero que el Convenio De la Huerta Lamont convirtió en directo y la enmienda le restituyó su carácter original.⁶²

El secretario Pani alcanzó en el otoño de 1925 el clímax de su prestigio como funcionario y de su poder político. Había logrado lo que sus antecesores Luis Cabrera y Adolfo de la Huerta no habían podido concretar: la fundación del Banco de México. Había obtenido mejores términos que los que había logrado De la Huerta para reestructurar la deuda externa del país y sus condiciones de pago. Había puesto orden en las finanzas nacionales y sentado las bases de un sistema fiscal más moderno y de la colaboración entre las partes integrantes de la Federación para fines tributarios. Sin embargo, en el largo

⁶² Alberto J. Pani, *Op. cit.*, pp. 104-105.

plazo sólo dos de estas realizaciones resistirían la prueba del tiempo: el Banco de México y la creación del impuesto sobre la renta, pues la reanudación del servicio de la deuda se vería obstaculizada por nuevos nubarrones que se cernirían sobre el país, pero que aún no se vislumbraban en el dorado año de 1925, en el que la reconstrucción económica parecía a la vuelta de la esquina. Pero esa, es otra historia.

5. La fundación del Banco de México.

La Convención Bancaria de 1924 persiguió en realidad tres propósitos íntimamente relacionados: revisar la legislación en la materia, discutir los nuevos órganos de fiscalización y preparar la apertura del banco central. El secretario de Hacienda tenía la instrucción presidencial de acelerar el proyecto que tan malos resultados le diera a su denostado antecesor, pero lo cierto es que a pesar de los buenos deseos del presidente Obregón, las circunstancias se combinaron de tal forma que correspondió a su sucesor, Plutarco Elías Calles, pasar a la historia como el fundador del banco que había sido el principal proyecto económico de su antecesor inmediato en la silla presidencial. Como explicó el propio presidente Calles durante su primer informe de gobierno, fue la reestructuración de la hacienda pública federal iniciada durante el último año del gobierno de Obregón la que hizo posible concretar la fundación del banco contemplado en el artículo 28 constitucional para centralizar la emisión de billetes en el país:

El déficit inicial de \$ 48,626,969.45 se ha reducido ya a la suma de 14,291,039.50, debido a que se han saldado decenas atrasadas de funcionarios y empleados públicos, adeudos a comerciantes o industriales y otras obligaciones de años anteriores, todo eso por valor de \$ 24,335,929.95. Si se agrega esta cantidad al monto de \$ 46, 650,607.91 a que llegan las reservas metálicas en la Tesorería, la suma de \$ 70,986,537.86, representa el importe total de la excedencia de los ingresos efectivos sobre las autorizaciones presupuestales ejercidas. Deduciendo, finalmente, de la excedencia total de las entradas y salidas el valor de los vencimientos, de las autorizaciones no ejercidas del presupuesto, y el de los recursos extraños a la ley de ingresos, que en conjunto alcanzan \$ 45,536,477.52, la diferencia de \$ 25,450,060.34 expresa el superávit acumulado durante los

primeros ocho meses de este ejercicio fiscal, como halagador resultado hacendario, sin precedente en la administración de la hacienda pública mexicana.⁶³

La necesidad de que el Banco de México comenzara sus operaciones estaba ampliamente justificada tanto por el mandato expreso de la Constitución en ese sentido, como por la situación monetaria y financiera que prevalecía en el país y que hacía necesaria la emisión de moneda fiduciaria, ante la insuficiencia de la moneda metálica. El propio Calles aludió en su informe a los claros síntomas de falta de liquidez que presentaba la economía mexicana al iniciarse su período presidencial y que tendían a agravarse a medida que la actividad económica se incrementaba y con ella, el número de transacciones monetarias:

Como por una parte la pesada rigidez de la circulación monetaria estrictamente metálica ha venido oponiendo cada vez más trabas al desenvolvimiento comercial e industrial del país y las varias promesas que durante más de ocho años ha estado haciendo el gobierno de derribar estas trabas y facilitar la movilización de los capitales por medio del billete, han agotado a tal punto la paciencia del público, que la realización del proyectado Banco de Emisión, a últimas fechas, se ha convertido en necesidad nacional inaplazable y en imperiosa demanda popular, y como por otra parte las reservas acumuladas en la Tesorería, con el activo sacado de la Comisión Monetaria, son ya suficientes para exhibir la totalidad de las secciones serie "A" y el 10% de la serie "B", la Ley Constitutiva del Banco de México S. A. fue firmada por el Ejecutivo el día 25 del mes de agosto y publicada por el *Diario Oficial*.⁶⁴

Conforme se fueron cumpliendo las expectativas de Pani con relación a la acumulación en la Tesorería de las reservas necesarias para constituir el capital inicial del Banco, el secretario de Hacienda comenzó a trabajar en la elaboración del proyecto de ley por el que habría de crearse, para lo cual constituyó una comisión integrada por Manuel Gómez Morín, Fernando de la Fuente y Elías de Lima. La Ley del Banco de México fue decretada el 28 de agosto de 1925 y establecía que el instituto emisor central tendría la personalidad jurídica de una sociedad anónima, constituida con un capital social inicial de cien millones de pesos oro, representado por acciones nominativas divididas en dos series:

⁶³ Antonio Manero, *Op. cit.*, p. 172.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 172.

la serie "A", que en todo momento debería representar por lo menos el 51% del capital social del Banco y solo podría ser suscrita por el gobierno federal con carácter de intransferible. La serie "B" podría ser suscrita tanto por el gobierno federal como por el público en general. El objeto de la sociedad incluía: la emisión de billetes; la regulación de la circulación monetaria en la República, del tipo de cambio y de la tasa de interés; el redescuento de documentos de carácter genuinamente mercantil; el servicio de Tesorería del gobierno federal y, además, las operaciones bancarias correspondientes a los bancos de depósito y descuento.

La administración de la sociedad estaría a cargo de un consejo integrado por nueve miembros, cinco nombrados por la serie "A" y cuatro por la serie "B". La composición original del capital accionario del Banco de México S. A. fue la siguiente: 510,000 acciones de la serie "A" y 437,450 de la serie "B" fueron suscritas por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, mientras el resto de las acciones de la serie "B" se distribuyó de la siguiente manera: Banco de Sonora, 2,000; Compañía Fundidora de Monterrey, 100; Banco de Londres y México, S. A., 13,000; J. B. Ebrard y Cía. 200; Elías de Lima, 100; Carlos B. Zetina, 100; Manuel Gómez Morín, 100; José R. Calderón, 100; Alberto Mascareñas, 100; Adolfo Prieto, 100; Ignacio Rivero, 100; Bertrand Holloway, 100; Salvador Cancino, 100; Alfredo Pérez Medina, 50; Hilarión M. Branch, 50; Vicente Etchegaray, 50; Lamberto Hernández, 50; Ernesto Otto, 50; Joaquín López Negrete, 50; Pedro Franco Ugarte, 50, para dar un total de un millón de acciones. El primer Consejo de Administración quedó integrado de la siguiente manera: Manuel Gómez Morín, presidente; Elías de Lima, vicepresidente; Alberto Mascareñas, Carlos B. Zetina, José R. Calderón, Adolfo Prieto, Ignacio Rivero, Bertrand F. Holloway y Salvador Cancino, consejeros propietarios; Joaquín López Negrete y Ernesto Otto, comisarios; Fernando de la Fuente, secretario. El Consejo de Administración designó a su vez a Alberto Mascareñas como gerente general del Banco.⁶⁵

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 174-175.

El gobierno sorprendió a México y al mundo con esta medida, que en realidad se había comenzado a fraguar desde los últimos meses de la administración de Álvaro Obregón, cuando sin romper negociaciones ni con los banqueros nacionales ni con los extranjeros, el secretario de Hacienda comenzó a estudiar la posibilidad de un desenlace de este tipo, en el que fuera el Estado mexicano el que rompiera la situación de estancamiento debido a la imposibilidad de contratar nuevos préstamos en el extranjero. De esta forma, los banqueros extranjeros perdieron su principal arma para presionar al gobierno mexicano para cumplir sus compromisos y los banqueros nacionales perdieron una oportunidad de oro para participar de manera más directa en la administración del banco central y en la regulación del sistema financiero. Uno de los pocos enterados con anticipación de la medida que estaba preparando el gobierno de Calles fue su antecesor en el cargo. El 4 de agosto el general Obregón escribió una carta fechada en Cajeme, Sonora, en donde le expresaba su beneplácito por la inminente fundación del Banco de México:

Aunque lo esperaba, me sorprende, sin embargo, lo próximo que está el día en que la nación y el mundo entero serán sorprendidos con la apertura del Banco Único y más con el monto de su capital, paso éste el más sólido que se habrá dado desde que la Revolución se inició para fortalecer la autonomía nacional, que nunca podrían disfrutar el país, si no consolida su autonomía económica, ya que los hombres y los pueblos no pueden llamarse independientes mientras no están capacitados para bastarse económicamente. Yo te felicito por este triunfo, que tendrá mayor elocuencia y más trascendencia que muchas de las promesas hechas por los hombres de la Revolución.⁶⁶

La fundación del Banco de México se resolvió, como en el caso de las mejores películas de suspenso, con un final inesperado: no hubo crédito del exterior, que hasta entonces parecía la condición más importante para garantizar su nacimiento con los mejores augurios; tampoco se logró el apoyo pleno de los banqueros nacionales, a los que se había dedicado a cortejar el Estado mexicano desde el gobierno de Álvaro Obregón. A final de cuentas, el dinero salió de donde menos se esperaba: de un superávit del propio gobierno, lo que reforzó su poder político y económico y por consiguiente, su capacidad

⁶⁶ Carta de Obregón a Calles, 4 de agosto de 1925, APEC, expediente 5, legajo 13/13, fojas 634-625, inventario 4038, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

272

de negociación. En ese sentido, fue un acto de soberanía económica y financiera que cerró una etapa muy importante en la construcción del nuevo Estado y en la reconstrucción económica del país.



213

Conclusiones

La Constitución de 1917 fue el punto de arranque de un proceso de reconstrucción material y de construcción institucional largo, complejo y todavía hoy insuficientemente explorado. Las dos décadas que siguieron al Constituyente de Querétaro siguen siendo un período poco estudiado en términos de la gran cantidad de propuestas y debates que se suscitaron en esos años sobre la organización del Estado surgido de la Revolución. Este trabajo pretende dar cuenta de un período particularmente complicado dentro de este proceso: el de la normalización de las funciones económicas del Estado durante el gobierno constitucional de Carranza, el período presidencial de Álvaro Obregón y el primer año de gobierno de Plutarco Elías Calles.

La selección del periodo no fue arbitraria, pues obedeció a una hipótesis que en mi opinión, se encuentra ampliamente corroborada a lo largo del trabajo: hay una continuidad fundamental entre los afanes reconstructores de Carranza, Obregón y Calles en el ámbito de las finanzas públicas y del control de la política monetaria a través de la creación de un banco central, el gran banco único de emisión, tan hijo de la Revolución Mexicana como el artículo 27 o el 123. Hay también en ese sentido una ruptura fundamental con la política económica del Porfiriato: una crítica a su sistema tributario por considerarlo no solo inequitativo, sino anacrónico, así como la firme decisión de controlar la emisión de moneda fiduciaria y de desarrollar una regulación efectiva del sistema financiero. En ese sentido, 1917 es el punto de partida del trabajo porque marca el inicio del primer gobierno elegido conforme a la nueva Constitución, en tanto que 1925 es el año en el que terminado que en él se alcanzaron dos objetivos fundamentales: un superávit en las finanzas públicas que sirvió a su vez para fundar el Banco de México.

Aunque formalmente el período de estudio comienza en 1917, era imposible sustraerse por completo al análisis del período preconstitucional de Carranza. Fue durante estos años cuando comenzó en realidad a fraguarse la reconstrucción de la hacienda

pública y trató de recuperarse primero y de ampliar después la capacidad gubernamental para supervisar y regular los bancos. A la par que sus ejércitos avanzaban en el campo de batalla, Carranza libraba otra contienda contra sus propios generales por recuperar el control sobre los ingresos y los gastos del gobierno. En ese sentido, el primer jefe comprendió muy pronto que la construcción del nuevo Estado tenía una dimensión administrativa que era tan importante como la política, la ideológica y la legal. El organigrama de la nueva administración pública estuvo listo antes de que se promulgara la nueva Constitución y las secretarías de Estado comenzaron a funcionar en medio de las penurias que la contienda imponía, a pesar de que el propio Carranza se había negado a asumir la presidencia provisional del país.

Es interesante observar la sucesión de los secretarios y encargados de la Secretaría de Hacienda, pues por sí misma resulta ilustrativa de las prioridades del proceso de reconstrucción entre 1917 y 1925. Durante el gobierno preconstitucional, Carranza articuló una de las mancuernas más exitosas que haya conocido cualquier gabinete: el secretario de Hacienda Luis Cabrera y el subsecretario Rafael Nieto. El abogado poblano desempeñó acertadamente la función de ideólogo principal del carrancismo, en tanto que el político potosino se ocupó de las cuestiones más técnicas, no tanto por falta de aspiraciones intelectuales, sino en razón de una división del trabajo que les funcionó muy bien. Ya como presidente, Carranza prefirió tener a Cabrera en la complicada Cámara de Diputados de la XXVII Legislatura y dejó a Nieto en Hacienda, pero sin concederle la titularidad del despacho. La reorganización de la hacienda pública, la reforma administrativa, las negociaciones con los banqueros nacionales y extranjeros pero sobre todo, el estilo personal de gobernar del presidente Carranza, desplazaron a un segundo plano el trabajo de legitimación política y social que había realizado Cabrera anteriormente, al mismo tiempo que Obregón comenzaba a capitalizar las simpatías de los sectores que están convencidos de la necesidad de continuar con las reformas y de profundizarlas. Es así como se encamina hacia su fin el primer gobierno constitucional, que se caracterizó por sus escasos logros en el plano de las finanzas públicas y la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

275

renegociación de la deuda, pero que tuvo el indiscutible mérito de echar los cimientos sobre los que se edificaría el trabajo de las administraciones posteriores.

El relevo constitucional de Carranza ofreció una ocasión propicia para que diversos políticos e intelectuales expresaran sus opiniones sobre el rumbo que debía seguir la Revolución. En este trabajo solo revisamos algunos de los autores más representativos e influyentes. Destaca el contraste entre Salvador Alvarado y Carlos Díaz Dufío por varias razones: mientras el general sinaloense es el teórico de una reconstrucción capitalista y de una política económica liberal pero con un claro sentido social, Díaz Dufío está a favor de volver al régimen de privilegio porfiriano, aunque es particularmente visionario en la defensa que realiza de la industrialización, a contracorriente de las tesis de Alvarado, Pani y el propio Cabrera, que veían en el proteccionismo un medio para fomentar una industria poco competitiva y una amenaza para los ingresos aduanales.

Salvador Alvarado resume muchas de las ideas que habrán de caracterizar la política económica de los gobiernos posteriores: conciliación de clases, pactos entre el gobierno y los sectores organizados de los trabajadores del campo y la ciudad, pero al mismo tiempo respeto y aliento a los empresarios que estuvieran dispuestos a comprometerse con el desarrollo nacional. En ese sentido, fue más visionario que Carranza y se adelantó dos décadas al gobierno de Cárdenas, al prefigurar el que habría de ser el arreglo institucional sobre el cual el Estado mexicano trató de impulsar el desarrollo económico del país. La utilización, las más de las veces inexacta, del término "socialismo" tanto para caracterizar sus ideas políticas y económicas como para bautizar al partido político local del cual fue patrocinador (el Socialista del Sureste) han contribuido a que se le ubique mal en el espectro político e ideológico revolucionario: como se desprende del capítulo 3, estaba más cerca de ser un liberal que un socialista, pero tenía clara conciencia del papel que debía desempeñar el Estado como conciliador de los intereses encontrados de las clases sociales. En ese sentido, Alvarado representa junto con Luis Cabrera el pensamiento reformista más claro de su generación, aunque su mérito resulta incluso

mayor si consideramos que tuvo menores posibilidades de estudio que el abogado poblano.

Aún antes de comenzar su campaña presidencial, Obregón no tenía ya enemigo de consideración que temer en las urnas: ni Bonillas ni el general Pablo González eran rivales capaces de desafiar su candidatura. Pero si en 1917 el caudillo sonorense estaba interesado en atraerse al sector reformista del constitucionalismo, apoyando las posiciones más audaces y criticando veladamente el conservadurismo del primer jefe, en víspera de la sucesión presidencial cambió su discurso: lo que importaba en ese momento era ganar la confianza de todos aquellos sectores susceptibles de colaborar en la reconstrucción nacional. Las garantías al capital privado nacional e internacional se conjuntaron en su manifiesto con la promesa de que seguirían las reformas sociales. La Revolución ya se había bajado del caballo, y estaba tratando de acomodarse en los gabinetes del gobierno.

Después de los grandes ideólogos reformistas, llegó el turno de los políticos pragmáticos en el manejo de las finanzas nacionales. Adolfo de la Huerta fue nombrado secretario de Hacienda y Crédito Público por Obregón para realizar en el ámbito de la economía y las finanzas el mismo trabajo de conciliación política que tan buenos resultados le había dado como presidente interino. Su tarea no fue fácil, a pesar de que contó con espléndidos asesores. Todavía hoy el balance de su gestión es incierto, por la falta de información y por la polvareda que levantó su renuncia y la controversia con su sucesor, el polifacético ingeniero Pani. En mi caso, estoy convencido de que la labor del político sonorense en la Secretaría de Hacienda fue positiva, pero que su relevo en 1923 era necesario, más allá de las turbulencias que suscitó una vez más la sucesión presidencial, por la sencilla razón que su trabajo en la dependencia había terminado: después de lograr su principal encomienda: restablecer la interlocución del Estado mexicano con todos los actores involucrados en la reconstrucción nacional. Alcanzado este importante paso, había llegado la hora de ceder la estafeta a un especialista en cuestiones financieras. En sentido estricto Pani no lo era, pero tenía una ventaja: aprendía muy rápido y tenía una intuición económica muy desarrollada.

Como se adelantó desde el principio del trabajo, si hay algún personaje que da continuidad a la narración es el ingeniero Pani, debido a los importantes cargos que desempeñó, a sus innegables contribuciones a la reconstrucción hacendaria del país, a la construcción de un nuevo arreglo entre el Estado y los empresarios y a la fundación del Banco de México. Pero sobre todo, Pani sobresale como inusitado ejemplo de supervivencia política: maderista, carrancista, obregonista y aunque sería excesivo calificarlo de callista, no cabe duda que logró conservar su influencia política hasta bien entrado el Maximato. Los dos momentos en los que aparece en este trabajo como actor de primer nivel contribuyen a mostrar además las cualidades de este polifacético y polémico personaje: primero con Carranza, coadyuvando a imprimirle racionalidad administrativa a los Ferrocarriles Constitucionalistas y colaborando desde el aspecto logístico a la victoria final sobre la Convención. Posteriormente, ya durante el gobierno constitucional, ayudando a organizar la Secretaría de Industria y Comercio y llevando a cabo el primer acercamiento público hacia los comerciantes y los industriales. Si Alvarado se adelantó en 1915 a la política de pactos y alianzas con obreros y campesinos, Pani se adelantó en 1917 a la política de colaboración y de comunicación fluida entre el gobierno y los empresarios y contribuyó a la construcción de los organismos que necesitaba el nuevo Estado para tener interlocutores confiables.

El segundo momento en el que reaparece Pani es durante el gobierno del general Obregón. Después de su gestión diplomática en Francia, Pani regresó a México para convertirse en el principal antagonista de Adolfo de la Huerta en el gabinete. La rivalidad entre el secretario de Hacienda y el canciller corrió en paralelo a los dos proyectos a los que ambos apostaron su capital político: la renegociación de la deuda y el reconocimiento del gobierno de los Estados Unidos a Obregón, respectivamente. Ganó Pani y en el camino contribuyó a la fractura del triunvirato sonoreense. Incluso Plutarco Elías Calles, que nunca le tuvo confianza plena, vio en él a un elemento necesario para continuar la reorganización de las finanzas nacionales.

Pani tuvo éxito donde los demás habían fallado, en parte porque se benefició de la experiencia acumulada, en parte también porque las circunstancias a las que se enfrentó fueron más favorables, pero también porque supo combinar algunas de las mejores propuestas de sus antecesores con su sentido de la oportunidad y su pragmatismo político. La nivelación del presupuesto, la creación del impuesto sobre la renta, la fundación del Banco de México con recursos propios y la posición firme que asumió frente a los acreedores extranjeros de México hacen de él una de las figuras más importantes en la construcción del Estado surgido de la Revolución. Su aguda crítica a las deficiencias del sistema tributario y bancario del Porfiriato fue decisiva para que las instituciones creadas por él no sólo permitieran avanzar en la reconstrucción material del país, sino en la creación de un conjunto de instrumentos que dieron al Estado el control efectivo de las políticas fiscal y monetaria, las más importantes dentro del variado menú de la política económica.

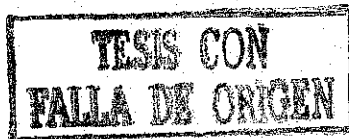
Durante este período de ocho años, el énfasis discursivo se trasladó sutil pero irreversiblemente de las reformas sociales a la conciliación de clases. Esta circunstancia no es accidental: si entre 1914 y 1917 las prioridades eran ganar la guerra, pacificar al país y obtener el apoyo de las masas, a partir de este último año los gobiernos comenzaron a preocuparse cada vez más por el problema de la reconstrucción, por ampliar los ingresos del gobierno, por estabilizar y controlar la circulación monetaria, por lograr el reconocimiento internacional y la colaboración de los empresarios nacionales y extranjeros. Durante estos años, el discurso de la reconstrucción nacional ofreció una justificación para diferir reformas y reducir la conflictividad social: reconstruir antes que repartir, fue la política que prevaleció, con notables excepciones regionales que en sí mismas son objeto de un estudio aparte.

En 1925 se cerró una etapa en la construcción del Estado mexicano contemporáneo. Después de llevar a buen término la fundación del Banco de México, con finanzas públicas estables, tras haber realizado las convenciones bancaria y fiscal que en parte recuperaron el espíritu de los congresos de industriales y comerciantes pero que al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

279

mismo tiempo deben mucho a las ideas de Alvarado sobre ambos temas, Alberto Pani llegó al clímax de su poder político y su prestigio hacendario. Sin embargo, a partir de entonces las cosas se le complicaron, porque estaba comenzando una nueva etapa de la reconstrucción en la que había menos consensos que en la anterior y en la que se combinaron dos circunstancias especialmente desfavorables: la rebelión cristera y la gran depresión que afectó a todas las economías del mundo a partir de 1929. En ese sentido, la crisis en el diseño de la reconstrucción económica se anticipó a la propia crisis económica internacional, que a su vez coincidió con la crisis política que caracterizó al Maximato. En 1927 Pani renunció a la Secretaría de Hacienda; habría de volver durante el gobierno de Ortiz Rubio, pero como en el cine, nunca segundas partes fueron buenas. Pero esa, es otra historia.



280

BIBLIOGRAFÍA

Periódicos

Diario de los Debates del H. Congreso de la Unión. Cámara de Diputados.
(disco compacto Núm. 1, 1917-1952)

Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos

El Demócrata

El Economista

El Heraldo de México

El Universal

Excelsior

Fuentes impresas

Congreso Constituyente de 1916-1917. Diario de debates. 2 vols., México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.

Departamento de la Estadística Nacional, Aspectos estadísticos de un quinquenio 1921-1925, México, Imprenta Mundial, 1927, 91 pp.

Guzmán Esparza, Cuauhtémoc (editor), Actas completas de los Convenios de Bucareli, edición facsimilar y traducción, 1958.

Los Presidentes de México ante la nación. Informes, manifiestos y documentos de 1821 a 1966, Tomo III, México, XLVI Legislatura del H. Congreso de la Unión, 1966.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La controversia Pani-De la Huerta. Documentos para la historia de la última asonada militar, México, Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1924, 172 pp.

- Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 1923-1925, México, Talleres de la Editorial Cultural, 1926, 824 pp.

- Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 22 de mayo de 1920 a 23 de septiembre de 1923, 5 volúmenes, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1960, (Publicaciones Históricas).

- Legislación Bancaria, México, Dirección General de Crédito, (Publicaciones Históricas de la Secretaría de Hacienda), 1958.

- Legislación Monetaria, vol. 1, 1903-1918, México, (Publicaciones Históricas de la Secretaría de Hacienda), 1959.

Secretaría de Relaciones Exteriores, La cuestión internacional mexicano-americana durante el gobierno del General Álvaro Obregón, México, imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 182 pp.

Libros y artículos

Abud Flores, José Alberto, Campeche. Revolución y movimiento social, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Universidad Autónoma de Campeche, 1992.

Aguilar Camín, Héctor, La frontera nómada. Sonora y la Revolución Mexicana, 2ª edición, México, Cal y Arena, 1996.

Aguirre, Amado, Mis memorias de campaña, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.

Alessio Robles, Vito, La Convención Revolucionaria de Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Comisión para la Conmemoración del LXXV Aniversario de la Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes, 1985.

Alvarado, Salvador, La reconstrucción de México. Un mensaje a los pueblos de América, 2 vols., México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989 Colección Clásicos de la Economía Mexicana).

- Mi actuación revolucionaria en Yucatán, México, Secretaría de la Defensa Nacional, (Biblioteca del Oficial Mexicano, Número 6), 1990.

- Salvador Alvarado, estadista y pensador (antología), selección y estudio introductorio de Francisco José Paoli, México, Fondo de Cultura Económica, 1994 (Colección Vida y Pensamiento de México).

Ayala Espino, José Luis, Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana (1920-1982), México, Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, 482 pp. (Serie La Industria Paraestatal en México).

Ayala Espino, José y José Blanco Mejía, "El nuevo Estado y la Expansión de las manufacturas: México 1877-1930", en Cordera, Rolando, Desarrollo y crisis de la economía mexicana, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 13-44, (Lecturas del Trimestre Económico Núm. 39).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Bastian, Jean-Pierre, "El paradigma de 1789: sociedades de ideas y revolución mexicana", en Historia Mexicana, vol. XXXVIII, núm. 149, julio-septiembre de 1988, pp. 79-110.
- Bassols Batalla, Narciso, El pensamiento político de Álvaro Obregón, México, 2ª edición, Ediciones El Caballito, 1969.
- Bátiz, José Antonio (1986), "Trayectoria de la banca en México hasta 1910" en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (1986), Banca y poder en México (1800-1925), México, Editorial Grijalbo.
- Bazant, Jan, "La revolución y la reconstrucción" en Cárdenas, Enrique (compilador), Historia Económica de México, vol. 4, México, Fondo de Cultura Económica, 1944, pp. 285-312 (Lecturas del Trimestre Núm. 64).
- Benjamin, Thomas y Mark Wasserman (coordinadores), Historia regional de la Revolución Mexicana. La provincia entre 1910-1929, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1996 (Colección Regiones).
- Bernstein, Henry, "El marxismo en México, 1917-1925", en Historia Mexicana, vol. VII, núm. 28, abril junio de 1928, pp. 497-516.
- Berzunza Pinto, Ramón, "El constitucionalismo en Yucatán", en Historia Mexicana, vol. XII, núm. 46, octubre-diciembre de 1962, pp. 274-295.
- Bórquez, Djed, Crónica del Constituyente, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Gobierno del Estado de Querétaro, 1992.
- Cabrera, Luis, Obra política, Estudio preliminar y edición de Eugenia Meyer, vol. 1., México, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- Revolución e historia en la obra de Luis Cabrera (antología), selección y estudio introductorio de Eugenia Meyer, México, Fondo de Cultura Económica, 1994 (Colección Vida y Pensamiento de México).
- Cárdenas, Enrique y Carlos Manns, "Inflación y estabilización económica durante la revolución", en El trimestre Económico, vol. LVI, núm. 221, enero-marzo de 1989.
- Cárdenas, Enrique, Historia Económica de México, vol. 3, México, Fondo de Cultura Económica, (Lecturas del Trimestre Económico Núm. 64), 1992.

- Cardoso, Lawrence A., "La repatriación de braceros en la época de Obregón, 1920-1923", en Historia Mexicana, vol. XXVI, núm. 104, abril-junio de 1961, México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, pp. 576-595.
- Castro, Pedro, Adolfo de la Huerta: la integridad como arma de la Revolución, México, Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana, 1998.
- Cavazos Garza, Israel, Breve historia de Nuevo León, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1994.
- Cincuenta discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana, 1916-1917, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Gobierno del Estado de Querétaro, 1992.
- Cockcroft, James, "El maestro de primaria en la Revolución Mexicana", en Historia Mexicana, núm. 64, vol. XVI, abril-junio de 1967, pp. 565-587.
- Collado Herrera, María del Carmen, Empresarios y políticos. Entre la restauración y la Revolución, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1996.
- Córdova, Arnaldo, La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen, México, Ediciones Era, 1973.
- La Revolución y el Estado en México, Ediciones Era, México, 1989.
- Cosío Villegas, Daniel, Historia Moderna de México. El Porfiriato, vida económica, vol 2., México, Editorial Hermes, 1965.
- Díaz Dufóo, Carlos, México y los capitales extranjeros, París, Imprenta de la viuda de C. Bouret, 1918.
- Dulles, John W. Foster, Ayer en México: una crónica de la revolución, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, (Sección de Obras de Historia).
- Esquivel Obregón, Toribio, Mi labor en servicio de México, México, Ediciones Botas, 1934.
- Una visión sobre la economía de México de 1891 a 1945. Recopilación Hemerográfica, México, Biblioteca Francisco Xavier Clavigero, Universidad Iberoamericana, 1997.
- Farmer, Edward, "Un nacionalismo pragmático: el gobierno callista en Sonora y el capital extranjero", Boletín del Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, No. 31, mayo-agosto de 1999.

- Fuentes Mares, José, "Los diplomáticos españoles entre Obregón y el Maximato", en Historia Mexicana, vol. XXIV, núm. 94, octubre-diciembre de 1974, pp. 206-229.
- Gilly, Adolfo, La revolución interrumpida, 2ª edición, México, Editorial Era, (Colección Problemas de México), 1994.
- Gómez Morín, Manuel, El Crédito Agrícola en México, México, Miguel Ángel Porrúa, Banco Mexicano Somex, (Biblioteca Mexicana de Clásicos Financieros), 1991.
- González Navarro, Moisés, "La ideología de la Revolución Mexicana", en Historia Mexicana, vol. X, núm. 40, abril-junio de 1961, México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, pp. 628-636.
- Guzmán Esparza, Roberto, *Memorias de don Adolfo de la Huerta, según su propio dictado*, transcripción y comentarios de..., México, Ediciones Guzmán, 1957, 335 pp., ils.
- Haber, Stephen H., "La revolución y la industria manufacturera mexicana, 1910-1925", en Cárdenas, Enrique (compilador), *Historia Económica de México*, vol. 4, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 415-446 (Lecturas del Trimestre Núm. 64).
- Hall, Linda B., "Álvaro Obregón y el partido único mexicano", en Historia Mexicana, vol. XXIX, núm. 116, abril-junio de 1980, pp. 602-622.
- Hart, John Mason, El México revolucionario. Gestación y proceso de la Revolución Mexicana, traducción de Manuel Arbolí, 3ª Edición, México, Alianza Editorial Mexicana, 1992 (Colección raíces y razones).
- Hernández Chávez, Alicia, "La defensa de los finqueros en Chiapas, 1914-1920", en Historia Mexicana, vol. XXVIII, núm. 111, enero-marzo de 1979, pp. 335-369.
- "Militares y negocios en la Revolución Mexicana", en Historia Mexicana, vol. XXXIV, núm. 134, octubre-diciembre de 1984, pp. 181-212.
- Hoernell, Robert B., "Las grandes corporaciones y la política del gran garrote en Cuba y en México", en Historia Mexicana, vol. XXX, núm. 118, octubre-diciembre de 1980, pp. 209-246.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, Los primeros cien años de la Dirección General de Estadística, Aguascalientes, 1994, IV-249 pp., ils.
- Jindman, E. James, "¿Confusión o conspiración? Estados Unidos frente a Obregón", en Historia Mexicana, vol. XXV, núm. 98, octubre-diciembre de 1975, pp. 271-301.

- José Valenzuela, Georgette, La campaña presidencial de 1923-1924 en México, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, (Colección Becarios núm. 3), 1998.
- Krauze, Enrique, Jean Meyer y Cayetano Reyes, La reconstrucción económica, México, El Colegio de México, 1977, XII-324 pp., ils. (Historia de la Revolución Mexicana, volumen 10).
- Kaiser Schlittler, Arnoldo Kaiser, Biografías de San Luis Potosí, San Luis Potosí, Kaiser Editores, Instituto de Cultura de San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 1997.
- Katz, Friedrich, La guerra secreta en México, 2 vols., México, Ediciones Era, 1982.
- Knight, Alan, "El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación", en en Historia Mexicana, vol. XXXV, núm. 137, julio-septiembre de 1985, pp. 59-91.
- La Revolución Mexicana. Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional, traducción de Luis Cortez Bargalló, México, Editorial Grijalbo, 1996.
- Ludlow, Leonor y Carlos Marichal (editores), Banca y poder en México (1800-1925), México, Editorial Grijalbo, 1986.
- (coordinadores), La banca en México, 1820-1920, México, Instituto Mora, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, (Lecturas de Historia Económica Mexicana), 1998
- MacGregor Gárate, Josefina, La XXVI Legislatura. Un episodio en la historia legislativa de México, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1983.
- Manero, Antonio, La revolución bancaria en México, México, Miguel Ángel Porrúa, Banco Mexicano Somex, (Biblioteca Mexicana de Clásicos Financieros), 1991.
- La reforma bancaria en la Revolución constitucionalista, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Matute, Álvaro, La carrera del caudillo, México, El Colegio de México, 1980, (Historia de la Revolución Mexicana, volumen 8).
- La Revolución Mexicana. Actores, escenarios, acciones, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1993.

- Las dificultades del nuevo Estado, México, El Colegio de México, 1995, (Historia de la Revolución Mexicana, volumen 7).
- Meyer, Lorenzo, México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 2ª edición, México, El Colegio de México, 1972.
- "El Estado mexicano contemporáneo", en Historia Mexicana, vol. XXIII, núm. 92, abril-junio de 1974, pp. 722-752.
- (compilador), Revolución y sistema, México, Secretaría de Educación Pública, (Colección Cien de México), 1987.
- "El desarrollo de la industria petrolera en México", en Cárdenas, Enrique (compilador), Historia Económica de México, vol. 4, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 228-255 (Lecturas del Trimestre Núm. 64).
- Meyer, Jean, "Los Estados Unidos y el petróleo mexicano: estado de la cuestión", en Historia Mexicana, vol. XVIII, núm. 69, julio-septiembre de 1968, pp. 79-96.
- Molina Enríquez, Andrés, Los grandes problemas nacionales, prólogo de Arnaldo Córdova, Ediciones Era, México, 1978.
- Montalvo Enrique (coordinador) Modernización, lucha agraria y poder político 1920-1934, México, Siglo XXI Editores, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, (Historia de la cuestión agraria mexicana, volumen 4), 1988.
- Múgica, Francisco J., Hechos, no palabras, México, Talleres Gráficos del Gobierno Nacional, 1918.
- O'Brien, Dennis J., "Petróleo e intervención: relaciones entre Estados Unidos y México, 1917-1918", en Historia Mexicana, vol. XXVII, núm. 105, enero-marzo de 1977, pp. 103-140.
- Palacios, Guillermo, "Calles y la idea oficial de la Revolución Mexicana", en Historia Mexicana, vol. XXII, núm. 87, enero-marzo de 1973, México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, pp. 261-278.
- Palavicini, Félix F., Historia de la Constitución de 1917, 2 tomos, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Gobierno del Estado de Querétaro, 1987.
- Pani, Alberto J., La política democrática industrial. Alocución de bienvenida a los participantes en el primer Congreso Nacional de Industriales, México, 1917.

- El camino hacia la democracia, México, Universidad Popular de México, 1918.
 - La política hacendaria y la revolución, México, Ediciones Cultura, 1926, 738 pp.
 - Mi contribución al nuevo régimen (1910-1933), México, Ediciones Cultura, 1933, 295 pp.
 - Apuntes autobiográficos, 2 vols., México, Manuel Porrúa, 1950 (Biblioteca Mexicana Núm. 6).
- Piccatto Rodríguez, Pablo (coordinador), El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 1997 (Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie I, volumen I, tomo 3).
- Plasencia de la Parra, Enrique, Personajes y escenarios de la rebelión delahuertista, 1923-1924, México, Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- Richmond, Douglas W., "El nacionalismo de Carranza y los cambios socioeconómicos, 1915-1920", en Historia Mexicana, vol. XXVI, núm. 101, julio-septiembre de 1976, pp. 107-131.
- Rosenzweig, Fernando, "El desarrollo económico de México de 1877 a 1911" en Cárdenas, Enrique, Historia Económica de México, vol. 3, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, (Lecturas del Trimestre Económico Núm. 64).
- "Moneda y Banca" en Cosío Villegas, Daniel, Historia Moderna de México. El Porfiriato, vida económica, vol 2., México, Editorial Hermes, 1965.
- Rouaix, Pastor, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, México, Gobierno del Estado de Puebla, 1946.
- Sabido Méndez, Arcadio, Los hombres del poder: monopolios, oligarquía y riqueza en Yucatán, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán, 1995.
- Sánchez, Martín, Grupos de poder y centralización política en México. El caso Michoacán 1920-1924, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, (Premio Salvador Azuela 1993), 1994.
- Scholes, Walter L. y Marie V. Scholes, "Gran Bretaña, los Estados Unidos y el no reconocimiento de Obregón", en Historia Mexicana, vol. XIX, núm. 75, enero-marzo de 1970, pp. 388-396.

Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, México, sus recursos naturales, su situación actual. Homenaje al Brasil en ocasión del primer centenario de su independencia, México, Edición de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, 1922, 328 pp.

Sherwell, Guillermo Buttler, México's capacity to pay: a general analysis of the present international economic position of Mexico, Washington, 1929, VIII-120 pp.

Sierra, Carlos Justo, (selección y estudio introductorio) Los Presupuestos en la época revolucionaria, 1912-1918, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982, p. 145.

Silva Herzog, Jesús, Un ensayo sobre la Revolución Mexicana, México, Cuadernos Americanos, 1946.

- El pensamiento económico en México, México, Fondo de Cultura Económica, 1947.

- Trayectoria ideológica de la Revolución, 1910-1917, México, Secretaría de Educación Pública, 1973.

- El pensamiento económico, social y político de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

- La economía política en México, 1810-1974, México, Cuadernos Americanos, 1975.

Smith, Peter H., "La política dentro de la Revolución: el Congreso Constituyente de 1916-1917", en Historia Mexicana, vol. XXII, núm. 87, enero-marzo de 1973, pp. 363-395.

Spenser, Daniela, "En el gabinete de Venustiano Carranza", Boletín del Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, No. 30, enero-abril de 1999.

Solis Cámara, Fernando, La reconstrucción de nuestra patria, Nueva York, 1916.

Solis Manjarrez, Leopoldo, La realidad económica mexicana, retrovisión y perspectivas, 11a. edición, México, Siglo XXI Editores, 1981, 319 pp.

Sterret, Joseph Edmund y Joseph Stancliffe Davis, The fiscal and economic condition of Mexico, Nueva York, International Committee of Bankers on Mexico, 1928, VI-258 pp.

Tannenbaum, Frank, "La Revolución Agraria de México", en Problemas agrícolas e industriales de México, vol. IV, núm. 2, abril-junio de 1952, pp. 11-169.

Tamayo, Jaime, En el interinato de Adolfo de la Huerta y el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924), México, Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 302 pp. (La clase obrera en la historia de México, volumen 7).

Tobler, Hans Werner, "La burguesía revolucionaria en México: su origen y su papel, 1915-1935", en Historia Mexicana, núm. 134, vol. XXXIV, octubre-diciembre de 1984, México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, pp. 213-237.

- La Revolución Mexicana: transformación social y cambio político 1876-1940, traducción de Juan José Utrilla y Angélica Scherp, México, Alianza Editorial, 1994 (Colección raíces y razones).

Ulloa, Berta, La Revolución escindida, El Colegio de México, México, 1979, (Historia de la Revolución Mexicana 4).

- La encrucijada de 1915, El Colegio de México, México, 1980, (Historia de la Revolución Mexicana 5).

- La Constitución de 1917, México, El Colegio de México, 1983, (Historia de la Revolución Mexicana, volumen 6).

Valencia, Tita, Rafael Nieto: la patria y más allá, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, (Colección Vida y Pensamiento de México).

Vasconcelos, José, El desastre, prólogo de Luis González y González, México, Editorial Trillas, (Literatura Mexicana 28), 1998.

Wilkie, James W, La revolución mexicana: gasto federal y cambio social, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, 566 pp. (economía Latinoamericana).

Womack, John, Zapata y la Revolución Mexicana, 19ª. Edición, México, Siglo XXI Editores, 1994.

- "La economía en la revolución. Historiografía y análisis (1910-1920)", en Cárdenas, Enrique (compilador), Historia Económica de México, vol. 3, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 391-414 (Lecturas del Trimestre Núm. 64).

Zavala, Estela, "Los impuestos y los problemas financieros de los primeros años de la Revolución", en Historia Mexicana, núm. 123, vol. XXXI, enero-marzo de 1982, México, Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, pp. 628-636.



Zabadúa, Emilio, Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1994, 283 pp. (Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Hacienda Pública).

- "El Banco de la Revolución" en Historia Mexicana vol. XLV, núm. 177, julio-septiembre de 1995.

Tesis inéditas

Anaya Merchant, Luis, Colapso y reforma: la integración del sistema bancario y las finanzas públicas en el México revolucionario, 1913-1932, tesis de doctorado en Historia, El Colegio de México, 2000.

Loyo Camacho, Martha Beatriz, Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del Ejército 1917-1931, tesis de doctorado en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

Peña Roja, Guadalupe, La Comisión Monetaria y el papel constitucionalista, tesis de licenciatura en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, 2001.

Uthoff López, Luz María, La situación financiera durante la Revolución Mexicana, 1910-1920. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda, tesis de doctorado en Historia, México, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.