



# **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE ECONOMÍA  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
PROGRAMA DE DOCTORADO EN ECONOMÍA**

**“EL ESTADO MEXICANO Y LA POLÍTICA  
ECONÓMICA Y SOCIAL, 1913-1920”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
DOCTOR EN ECONOMÍA**

**PRESENTA:  
GODOLFINO HUMBERTO JUÁREZ MEJÍA**



**TUTOR:  
DR. JOSÉ ANTONIO IBARRA ROMERO**

MÉXICO, D. F.

2011



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.

## Í N D I C E

<b>Introducción</b> .....	4
Bibliografía de la Introducción .....	26

### **Capítulo Primero**

El desarrollo del capitalismo en México durante la primera globalización financiera,  
1876-1911

1. Introducción .....	31
2. El desarrollo hacia fuera .....	36
3. Mercado interno, colonización y ferrocarriles.....	41
4. Tenencia de la tierra .....	49
5. Presupuesto, fisco y alcabalas .....	52
6. Desarrollo del sistema bancario .....	56
7. La deuda inglesa .....	66
8. Los problemas de la plata y patrón oro.....	72
Bibliografía del Capítulo Primero .....	76

### **Capítulo Segundo**

Líneas generales de la política económica y social durante la etapa  
“preconstitucional”: 1913-1916.

1. Introducción .....	82
2. Periodización de las etapas “preconstitucional” y “constitucional” de la Revolución mexicana .....	97
3. Las medidas económicas y sociales tomadas durante la lucha contra Huerta (febrero de 1913-agosto de 1914) .....	99
4. La escisión del Ejército Constitucionalista y la emergencia del programa económico y social de la Revolución (julio/agosto-diciembre de 1914) .....	108
5. La construcción de las instituciones y la estructuración de la política económica y social (diciembre de 1914-noviembre de 1916).....	113
5.1. De una revolución política a una revolución social.....	114
5.2. Las primeras medidas contra la escasez, la carestía y los precios elevados .....	118
5.3. El problema laboral .....	123
5.4. La tierra y el petróleo .....	125
5.5. “Que paguen todos” .....	131
5.6. La Revolución hace cuentas con la banca ..	132
Bibliografía y Hemerografía del Capítulo Segundo .....	150

## Capítulo Tercero

Creación del Estado de la Revolución e institucionalización de las reformas económicas y sociales iniciadas durante el gobierno preconstitucional.  
(Diciembre de 1916-enero de 1917)

1. Introducción .....	157
2. Génesis del Congreso Constituyente de 1916-1917 .....	160
3. La creación de un Estado rector de la política económica y social del país.....	179
4. La trascendencia del debate del artículo 5° del Proyecto del Primer Jefe y la encomienda de la Asamblea al Diputado Rouaix para la formulación de los artículos 123 y 27 .....	198
5. La promulgación de la Carta Federal de Querétaro y la conversión del Primer Jefe en Presidente Constitucional .....	205
Bibliografía y Hemerografía del Capítulo Tercero .....	213

## Capítulo Cuarto

La política económica y social del primer gobierno constitucional, 1917-1920

1. Introducción .....	218
2. La política financiera .....	223
2.1. La política monetaria .....	224
2.2. La política bancaria .....	229
2.3. La política fiscal .....	238
2.4. La política presupuestal .....	242
3. La política de rescate de la soberanía de la nación sobre los recursos del subsuelo .....	247
4. La política de producción y comercial .....	258
5. La política de abastecimiento de productos básicos a las ciudades .....	264
6. La política de comunicaciones y transportes .....	266
7. La política social .....	268
7.1. La política agraria .....	270
7.2. La política laboral .....	273
7.3. La política de salud .....	279
7.4. La política educativa .....	281
Bibliografía y Hemerografía del Capítulo Cuarto .....	284

<b>Conclusión</b> .....	289
Bibliografía de la Conclusión.....	303

<b>Bibliografía General y Hemerografía General</b> .....	304
--	-----

<b>Apéndice</b> .....	322
-----------------------	-----

## INTRODUCCIÓN

Cuando se estudia la Revolución mexicana, el período histórico que le precedió se presenta como una referencia obligada. La interpretación sobre su continuidad en el nuevo orden ha dado lugar a una toma de posiciones con base en la cual los historiadores se sitúan, aunque con matices, en cualquiera de estos dos extremos: o consideran que la Revolución significó una ruptura respecto del Porfiriato o adoptan la posición contraria, donde la continuidad es la característica perseverante a lo largo de las distintas fases de la llamada “reconstrucción”, entendida ésta como “la reconexión duradera de los negocios extranjeros y nacionales [interrumpidos durante la guerra civil] con la política nacional y regional”.<sup>1</sup> La mayor concesión que los “continuistas” están dispuestos a dispensar a los “rupturistas” se relaciona con la educación, la cultura, y, en general, con la política social, en las que suelen reconocer cambios innegables en comparación con la situación existente durante la dictadura de treinta años del período histórico inmediato.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Womack, John, 2001, p. 194.

<sup>2</sup> En general puede considerarse que ha habido tres generaciones de historiadores de la revolución mexicana: la de los testigos (participantes u observadores), la de los primeros académicos y la de los “revisiónistas”, los que pueden adoptar actitudes de continuidad o de ruptura; *vid.*: Bailey C., David, 1979, pp. II-VIII; Florescano, Enrique, 2009a, pp. 69-152; Matute, Álvaro, 2005, pp. 39-53, (“Los orígenes del revisionismo historiográfico de la Revolución mexicana”); Womack, J., 2001, pp. 147-214, y 1992, pp. 391-414; Ibarra, Antonio, 2003, pp. 613-647; Gilly, Adolfo, 1992, pp. 50-53; Knight, Alan, 1986, pp. 5-32 y 1994, pp. 91-127; Guerra, Francois-Xavier, 1989, pp. 3-24; Córdova, Arnaldo, 1980, (“Introducción”, pp. 15-38); Anaya Merchant, Luis, 1995, pp. 525-536; Paz Sánchez, Fernando, 2004, pp. 495-515; Semo, Enrique, 1992, pp. 147-148. Respecto del uso del término “revisiónismo”, Antonio Saborit, traductor del artículo de Bailey, sostiene en su nota inicial la opinión de que fue Jean Meyer el primero que deliberadamente lo empleó en 1973. Lo hizo en el prólogo de la edición española de su libro *La Revolución Mexicana, 1910-1940*, para caracterizar el contenido del mismo. Este prólogo ya no fue reproducido en la edición mexicana (2007, 2ª ed.), pero contiene un breve estudio introductorio de Luis González con un título por demás ilustrativo (“La Revolución revisada por Jean Meyer”), en el que pasa revista a las diferentes “camadas” de historiadores de la Revolución y que apunta hacia la opinión de Saborit. Sin embargo, la mayoría de los historiadores mexicanos atribuyen la paternidad del término en la historiografía de la Revolución mexicana, al historiador estadounidense David C. Bailey. Este concepto, “revisiónismo”,

Para estar en condiciones de estimar adecuadamente los alcances de una y otra orientaciones es necesario precisar lo que debe entenderse por corte y secuencia. De entrada debe afirmarse que no se trata de conceptos absolutos, pues en toda situación resultante hay más o menos contenidos de ruptura y de continuidad. Ningún presente puede explicarse al margen del pasado, el que se nutre también con tendencias estructurales que marcan el devenir histórico propio de específicas sociedades. Pero tampoco el presente suele ser repetición mecánica de estadios acaecidos, próximos o lejanos, sino realidades también conformadas, en ocasiones de manera determinante, por nuevos factores y motivos que la realidad histórica, en su desarrollo, ha venido construyendo.

Debe fijarse, igualmente, si el pasado al que se hace referencia es originario del régimen porfiriano o procede de otro período histórico más antiguo en el que imperaron los rasgos fundamentales que lo caracterizan; debe deslindarse si el Porfiriato está siendo considerado como el pasado generador de las esencias del sistema nacido con la Revolución, o si estos elementos tenidos por sustanciales se encuentran ya presentes en otras etapas históricas, por ejemplo, en la Reforma, la República Liberal o en la República Restaurada, o bien, como propósito aún borroso, en la primera República federal, o si son propios del sistema revolucionario nacido con el maderismo-constitucionalismo.

Las orientaciones de la historiografía de la Revolución mexicana se originan en la caracterización que se ha realizado de este hecho histórico, es decir, del reconocimiento de sus principales elementos definitorios, caracterización que también se inscribe en el debate de la ruptura o la continuidad al que Knight

---

dice este autor (1979, p. IV), "no es [...] idéntico a la literatura en contra de la Revolución". Dentro del "revisionismo" hay diversas tendencias ideológicas de interpretación de los hechos de la Revolución. Por su parte, Knight señala (1994, p. 97) que el revisionismo "no es un término peyorativo; no implica una traición intelectual" a la generación tradicionalista de los años veinte y treinta, "y no tiene nada que ver con Eduard Bernstein", el revisionista del marxismo que tuvo por principal opositor al todavía no "renegado" Karl Kautsky. "Cualquier definición de 'revisionismo' tiende a ser algo arbitraria y contenciosa: no hay un canon fijo, ni reglamento convenido del club revisionista".

identifica como tradicional-revisionista. La conceptualización tradicional tiene como núcleo las ideas y conclusiones aportadas por Tannenbaum en sus obras sobre la Revolución mexicana, de las que Alan Knight hace un excelente análisis en un artículo publicado en 1999.<sup>3</sup> La caracterización tannenbaumiana define a la Revolución mexicana como “popular, agrarista, campesina, nacionalista y antiimperialista”, y la inconformidad con ella ha permitido la aparición de una oleada de obras de carácter revisionista, basadas, precisamente, en su crítica o, por lo menos, teniendo a ésta como punto de partida y referencia. Dice Knight:

No es, a mi parecer, polémico identificar a Frank Tannenbaum como un ejemplo del punto de vista tradicional de la Revolución Mexicana, ni como el blanco, implícito, a explícito, de los críticos revisionistas [...] Por lo tanto, trataré la visión tannenbaumiana de la Revolución sin referirme más que limitadamente al debate tradicional-revisionista. Vale la pena aclarar una cuestión desde el principio. Se puede defender a Tannenbaum de los ataques de los críticos revisionistas por dos razones: la primera es que su visión de la Revolución es históricamente correcta; la segunda, que sus críticos le atribuyen cosas que no dijo, la crítica ha distorsionado sus puntos de vista. Mientras que la primera razón es la más importante, la otra también merece atención, ya que, en algunos casos, la visión ‘tannenbaumiana’ o ‘tradicional’ se presenta de forma distorsionada y, sobre todo, simplificada. Por eso, en este artículo, estudiaré la interpretación de Tannenbaum, por una parte, para corregir estas distorsiones y entender en qué consistía dicha interpretación, y por otra, aunque en menor grado, para comparar esa interpretación con la ‘realidad’ histórica presentada en la pléthora de estudios ‘revolucionarios’ publicados en años recientes.<sup>4</sup>

Existe, también, un trabajo anterior<sup>5</sup> de Knight en el que hace una revisión prácticamente exhaustiva de las interpretaciones que se han formulado sobre este “amplio y complejo proceso histórico”, el más importante acontecimiento de la

---

<sup>3</sup> Knight señala que “el punto de vista tannenbaumiano puede extraerse de tres fuentes principales: *The Mexican Agrarian Revolution* [1929]; *Peace by Revolution: [An Interpretation of Mexico, 1933]*, y *Mexico: The Struggle for Peace and Bread* [1950]” (los tres libros han sido traducidos al español); Knight, Alan, 1999, pp. 33-52. Se han seleccionado los trabajos de Knight no porque los estudios historiográficos de otros autores desmerezcan ante los de él, sino porque su planteamiento, en mi opinión, es más directo y abierto.

<sup>4</sup> Knight, Alan, 1999, pp. 33-34. Parece que este autor identifica la orientación tradicional como generalmente “rupturista” y a la revisionista como básicamente “continuista”, sin que ambas tendencias sean mutuamente excluyentes.

<sup>5</sup> Knight, Alan, 1986, pp. 5-32. Ver también Ibarra, Antonio, 2003, *passim*.

historia mexicana del siglo XX, en cuya elaboración debe intervenir no sólo la observación de los hechos, sino también la correcta aplicación del soporte teórico-conceptual contenido en los diversos modelos para la explicación de la realidad social (marxismo, estructuralismo, de la modernidad, de la dependencia, leyes generales de la historia de Hempel y el mismo sentido común). Este enfoque lo lleva al análisis de diversas definiciones del propio término “revolución” (Skocpol, Tocqueville, Trotsky, Brinton, Stone, Marx) a fin de precisar si la mexicana fue o no una revolución, a la adjetivación de la misma en concordancia con la fenomenología apreciada en sus distintas fases y a la luz de sus resultados, a la comparación con otras revoluciones, sin dejar de pasar revista de algunos de los calificativos que le han sido aplicados (bonapartismo, populismo, cesarismo, autonomía relativa del Estado, etcétera). Para determinar el carácter revolucionario de una revolución, Knight se vale de “dos definiciones distintas [...] que parecen predominar: las que llamaré –dice- descriptiva y funcional”,<sup>6</sup> esto es, los hechos que caracterizaron el fenómeno y la eficacia del movimiento, la apariencia y la utilidad.

En la Revolución mexicana la continuidad y la ruptura van juntas; en algunas cuestiones (política financiera, fiscal, industrial, de modernización, por ejemplo) la continuidad se presenta modificada, mejorada, pero en otras (destrucción del peonaje acasillado, de la tienda de raya, de la institución dominante del latifundio, de la inclusión de las clases media, obrera y campesina y el reconocimiento de los derechos sociales, por ejemplo) la ruptura es casi total.<sup>7</sup> En la tendencia a la centralización y fortalecimiento del poder federal, un objetivo presente en las diversas etapas del México independiente, la continuidad se hizo mayor. En el sistema de propiedad de las tierras, aguas y subsuelo, establecido

---

<sup>6</sup> Knight, Alan, 1986, p. 10.

<sup>7</sup> No debe perderse de vista que durante la dictadura, gobernadores ilustrados establecieron disposiciones de carácter laboral, influidas por las primeras leyes del trabajo establecidas en Europa. De esta suerte, los gobernadores de Nuevo León (1897: control de los contratos de enganche, 1906: ley sobre accidentes de trabajo, salario mínimo, pensión de invalidez, 1908: inmoralidad del préstamo que sobrepasa el tercio del salario anual), y del Estado de México (1904: ley sobre accidentes de trabajo), fueron precursores de este tipo de derechos sociales. *Vid:* Guerra, Francois-Xavier, 2003, p. 304.



por la Revolución, la continuidad aún le viene de más lejos, que en el caso del subsuelo había sido interrumpida en 1884 y 1892. Cuando se hace mención a la continuidad y la ruptura en la Revolución, éstas deben relacionarse no sólo al pasado inmediato, sino también a las grandes tendencias históricas que han marcado el desarrollo del país desde su independencia, o bien, que le son ancestrales. El Porfiriato, por mucha que sea la importancia que realmente tenga o se le atribuya, no es el inicio de la historia de México y muchos de sus avances son debidos a la obra de la República liberal, la Reforma, la República restaurada y el cuatrienio presidencial del general Manuel González.

La política económica de la dictadura no se formuló en el vacío. Tuvo un recio soporte en las medidas tomadas durante las dos presidencias de la República Restaurada, y aún durante la República Liberal y la Reforma. Las experiencias del ejercicio práctico de gobierno desarrollado durante los escasos nueve años de los gobiernos de la restauración (1867-1876) y el cuatrienio del general Manuel González (1880-1884) fueron fundamentales para otear con claridad el horizonte y los medios necesarios para alcanzarlo. Las ideas de Justo Sierra,<sup>8</sup> y del grupo que lo rodeó en el periódico *La Libertad*, también ejercieron un efecto ordenador de objetivos y de legitimación del proceso. Sierra identificaba las raíces de esta política en los mismos propósitos que persiguieron los vencedores del Imperio, algunos fijados en la Constitución de 1857 y en las leyes de Reforma y, otros, que se revelarían en la confrontación de los principios con la realidad del país, los que, en la medida de lo posible, se normarían para mantener la legalidad.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ideas expuestas en sus artículos en *El Bien Público*, *El Federalista* y *La Libertad* (1878-1884). A la muerte de su hermano Santiago, ocurrida en 1880, Justo Sierra dejó la dirección del periódico y no volvió a escribir ningún otro artículo periodístico. La fundación del periódico *La Libertad* obedeció a un pacto de caballeros entre Díaz y Sierra: el primero lo financiaría y leería para recibir el consejo y asesoría del escritor, y éste tendría libertad para exponer sus ideas sin censura. Hale señala (2002, p. 107) que “los años de 1878 a 1880 [...] pusieron de manifiesto un interesante matrimonio entre los políticos y los intelectuales”. Sierra decía que las ideas que exponía en *La Libertad* no eran sino repeticiones de las del presidente Juárez, *vid.*: Cosío Villegas, Daniel, 1998, p. 23, y Sáez Pueyo, Carmen, 2001, pp. 22-23,

<sup>9</sup> Hale dice (2002, p. 153) que “si repasamos las cuestiones planteadas por la convocatoria de 1867, la respuesta de Francisco Zarco al gobierno de Benito Juárez, la adopción de un Senado, y las ideas así como la política anteriores a 1878 de los hombres de *La Libertad*, podremos llegar a

Este ideario pasó a formar parte, desde entonces, del patrimonio intelectual de la clase política mexicana, y el optimismo de sus metas se sustentó en el aliento impulsor de la recuperación de la minería de metales preciosos que procedía de fines de los años 40 y principios de los 50, y en las promesas que ofrecía la agricultura, la otra “industria natural”<sup>10</sup> del país, pero, sobre todo, en las enormes posibilidades de implantar un gobierno fuerte y estable, capaz de someter mediante la fuerza del Estado a los caudillos, cabecillas o grupos insistentes en perpetuar la situación de agitación y desorden a que tenían acostumbrada a la nación. Había plena conciencia en el gobierno de que la derrota de los imperialistas franceses y los conservadores “abría la entrada definitiva del pueblo mexicano en el período de disciplina, del orden, de la paz, si no total, si predominante y progresiva, y para acercarse así a la solución de los problemas económicos que preceden, condicionan y consolidan la realización de los ideales supremos: la libertad, la patria”.<sup>11</sup>

Decía Sierra en 1900-1902: “la República en el año de 67 había adquirido el derecho indiscutible e indiscutido de llamarse una nación. [...] ¿Cómo se organizaría la República rediviva? Las condiciones políticas parecían inmejorables: el partido reformista, heredero del liberal, era dueño incondicional del país político; tenía su programa en la [...] Constitución del 57, a la que se incorporarían pronto las leyes de Reforma; tenía por jefe al hombre que había encarnado ante el mundo la causa triunfante, y ese jefe era [...] Juárez [...]. El partido contrarrevolucionario [...] había muerto con [la invasión francesa y el imperio]”.<sup>12</sup> Los medios para su realización se centraban en el reforzamiento del poder central para ponerlo en condiciones de acudir al mundo, en situación

---

la conclusión que el liberalismo constitucional y los supuestos que prefiguraban la política científica estaban absolutamente entrelazados durante los años de la República Restaurada. Los años posteriores a la Reforma, de hecho todo el período que abarca desde el triunfo liberal de 1867 hasta por lo menos 1900, fueron una época de consenso...”.

<sup>10</sup> “Nuestras industrias naturales” llamaba Sierra a la minería y a la agricultura, 1984a, p. 321.

<sup>11</sup> Sierra, 1984d, p. 363. El *desiderátum social*, para Sierra se reducía a “colonización, brazos y capitales para explotar nuestra gran riqueza” y “vías de comunicación para hacerla circular”, *ibidem*, p. 364.

<sup>12</sup> Sierra, 1984d, pp. 363 y s.

ventajosa, y allegarse los recursos para la transformación de la economía, la instauración del orden, la paz, la justicia, y el logro de la suficiencia presupuestal.

La lectura que hacía Sierra de la situación era fiel al pensamiento y a las intenciones de los liberales, quienes tenían perfectamente claro el significado del triunfo de la República. Así lo expresó el presidente Juárez en la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, el 8 de diciembre de 1867: “La intervención desapareció, combatida por el pueblo, quedando en pie la República, más fuerte en el interior y más considerada en el exterior”, declarándose abierto al establecimiento de tratados, sobre todo en beneficio del comercio, “bajo condiciones justas y convenientes”. Juárez era también conciente de lo que implicaba la paz para alcanzar el progreso del país y para la realización de los fines de los ciudadanos, y estaba dispuesto a cumplir su “estrecho deber de emplear en los casos necesarios los medios de represión [...] contra los que todavía pretenden especular en revoluciones, atacando los más caros intereses de la sociedad”,<sup>13</sup> y era insistente en la mención de este “estrecho deber” en los mensajes que dirigió al Congreso en las diversas ocasiones en que concurrió a este cuerpo legislativo, entre 1867 y 1872.

La política de Juárez en tanto que inscrita en el liberalismo económico, privilegiaba el libre tránsito de las mercancías en el interior y con el exterior, de donde nacería una política fiscal tendiente a la supresión de las alcabalas y las aduanas interiores, se establecería la *contribución federal* (1861) que sustituiría al llamado *contingente* (1824), y se continuaría con una política recaudatoria fundada en las importaciones (Arancel de 1 de enero de 1872), y, desde 1875, en el impuesto del *timbre* que agrupaba un conjunto de impuestos interiores, fundamentalmente el cobrado sobre los documentos y libros de contabilidad y el causado sobre los contratos civiles y judiciales.<sup>14</sup> A lo anterior debe agregarse la reforma estructural de la propiedad de las corporaciones civiles y eclesiásticas,

---

<sup>13</sup> Secretaría de la Presidencia, 1976, t. 1, pp. 132-141.

<sup>14</sup> Creado en la Ley del Timbre de 31 de diciembre de 1871, para sustituir la renta del papel sellado.

que permitieron al Estado disminuir el poder avasallante de la Iglesia y acrecentar el poder civil. Esta era la situación que encontraría Díaz a finales de 1876, fuertemente favorecida, además, por la transformación del capitalismo mundial. Como bien señala Coatsworth: “El movimiento liberal había destruido el poder político de la Iglesia, se había adueñado del aparato del estado y había cambiado la constitución. Pero hacía falta que emergiera una nueva superestructura de leyes e instituciones adecuadas a una sociedad capitalista”;<sup>15</sup> de esta profunda transformación política, institucional y económica resultó que “la mayor parte de la riqueza de la Iglesia estaba ahora en manos privadas [aunque de grandes propietarios]”.

Poco más se llevó a cabo al respecto en la década de la República Restaurada.<sup>16</sup> Entre otras cosas, “los liberales consiguieron producir un nuevo Código Civil (13 de diciembre de 1870) que reconocía [la nueva situación] de las relaciones entre la Iglesia y el Estado”.<sup>17</sup> Parte importante de la doctrina liberal era el enorme papel que se asignaba a la propiedad privada dentro del accionar del sistema, pero de la pequeña y mediana, no de la que irónicamente contribuyeron a fomentar, la gran propiedad territorial.<sup>18</sup> Al régimen de la dictadura porfiriana

---

<sup>15</sup> Coatsworth, J. H., 1987, p. 184. Algunas de estas leyes e instituciones se habían iniciado durante la República Restaurada.

<sup>16</sup> Katz, Friedrich, 2001, pp. 82-96. En diversos pasajes, Katz se refiere a cosas como las siguientes: a) del mismo modo que “Juárez en su última época, Lerdo era conservador en materia social”, p. 94, b) “en muchos aspectos, a pesar de seguir una política similar a la llevada a cabo por Juárez durante sus últimos años de mandato, Lerdo obtuvo más éxito que él. Pudo fortalecer considerablemente el papel del Estado, y, ya en los primeros años de su mandato, la Cámara de Diputados se mostró más receptiva a sus deseos de lo que nunca fuera con Juárez”, pp. 94-95, c) “también tuvo Lerdo, en un principio, más éxito que su predecesor en cuanto a la pacificación del país”, p. 95, d) “Lerdo expropió las propiedades de la Iglesia, expulsó a los jesuitas no nacidos en México, y, como gesto simbólico, incorporó nuevamente a la Constitución las leyes de reforma”, p. 96.

<sup>17</sup> Coatsworth, J. H., 1987, p. 183. Para un desarrollo de la obra legislativa del liberalismo (de la República Liberal al régimen porfirista) *vid.*: Riguzzi, Paolo, 1999b, *passim*; Barrera Graf, Jorge, 1984, pp. 129-154; Margadant, G. F., 1994, pp. 164-199; De Pina Vara, Rafael, 1994, pp. 515-530.

<sup>18</sup> En octubre de 1874, Ignacio Ramírez (1989, p. 160) hace un recuento de los principios económicos en los que la “Constitución mexicana funda todas nuestras relaciones sociales”, a tal grado que si “en la Edad Media el hombre público debe ser teólogo, hoy debe ser economista”: a) trabajo libre, b) modos de vida y de instrucción libres, c) no monopolios, d) no prohibiciones a título de protección de la industria, e) monopolio estatal de la acuñación de la moneda y correos, f) privilegios temporales a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, g) facultad del Congreso federal para dar las bases a la legislación mercantil, h) abolición de las alcabalas, i)

tocaría desarrollar las instituciones procedentes de los regímenes liberales anteriores, y crear otras que su nueva realidad<sup>19</sup> exigía a fin de hacer propicio el ambiente institucional para que prosperaran las políticas liberales de desarrollo.

El gobierno de la restauración demostró en los hechos la fuerza del nuevo Estado al ir sometiendo a los diversos focos de agitación localizados en distintas regiones. Incluso tuvo la capacidad para vencer la rebelión más peligrosa de todas a las que se había enfrentado, acaudillada por un héroe de dimensión nacional y arropada en el denominado Plan de la Noria (noviembre de 1871). La pacificación del país había entrado en un franco proceso de consolidación que, a la muerte de Juárez en 1872, fue proseguido con más éxito por el presidente Lerdo, el que “consiguió extender el poder del gobierno federal hasta regiones que se habían resistido al control de Juárez”.<sup>20</sup>

La misma intentona del llamado Plan de Tuxtepec (enero de 1876), reformado en Palo Blanco (Tamaulipas, marzo de 1876), otra vez a cargo de Porfirio Díaz, estuvo a punto de fracasar, una vez alcanzada la victoria militar del ejército lerdista en Icamole (Nuevo León). En el entretanto, el presidente de la Suprema Corte de Justicia y vicepresidente de la República, deslegitimó el triunfo electoral del presidente Lerdo, al que calificó de fraudulento e ilegal, proclamándose por ministerio de ley presidente de la República. Esta nueva situación favoreció a los levantados en armas al sembrar la confusión entre las fuerzas gubernamentales, lo que contribuyó a la caída de la República Restaurada

---

facultad del legislador federal para el establecimiento de casas de moneda, determinación del valor de la moneda extranjera, la adopción del sistema de pesos y medidas, j) pertenece al legislador federal la facultad de imponer contribuciones o derechos sobre el comercio exterior.

<sup>19</sup> Surgimiento del norte del país como uno de los focos principales de desarrollo, de la minería de metales industriales, de la agricultura y ganadería de exportación, del aceleramiento de la construcción de ferrocarriles y multiplicación del tendido de líneas telegráficas. La importancia económica del petróleo pertenece más a los períodos revolucionario y postrevolucionario, si bien a partir de 1901 ocurrió el primer alumbramiento (campo El Ébano-Chijol: 10 345 barriles, con un valor de \$2 069) y, luego en 1907, con el campo San Cristóbal-Capoacán, su producción comenzaba a ser comercialmente importante; en 1910 se inicia la gran producción, (poco más de 3.6 millones de barriles, con un valor de \$726 816). El primer campo pertenecía a Doheny; el segundo a Pearson, *vid.*: Meyer, Lorenzo, 1972, pp. 14-15, López Portillo y Weber, José, 1975, p. 27; Rosenzweig, Fernando, 1989, p. 35; Brown, Jonathan C., 1998, p. 135.

<sup>20</sup> Katz, Friedrich, 2001, p. 95.

con la derrota de Tecuac (Puebla, 16 de noviembre de 1876).<sup>21</sup> Un factor de inestabilidad de la República Restaurada, sin duda el mayor, había sido el general Díaz. Ya en el gobierno, el tuxtepecano no tuvo más elementos levantiscos y desestabilizadores con capacidad de derrotarlo y sustituirlo, sino hasta 1910-1911.

La existencia de un Estado afianzado en factores reales de poder, entre los que ya no se contaban ni el grupo conservador ni la Iglesia, hacía posible, aunque de manera incipiente, la estructuración de políticas económicas que permitían dar cierto grado de dirección y sentido a la economía en razón de los intereses nacionales. Esto a pesar de que ese Estado no había tenido el tiempo suficiente para su consolidación. Es cierto que las políticas económicas emprendidas por Juárez y Lerdo, sólo parcialmente habían sido eficaces, pero tendían en lo fundamental a facilitar el desarrollo del capitalismo, el que tenía como condición “un Estado moderno, regulado jurídicamente, sometido al poder de la sociedad civil y orientado hacia el progreso material”.<sup>22</sup>

Estas políticas tenían como punta de lanza la recuperación de la minería, la construcción de vías férreas para la integración física del territorio, la ampliación del mercado, la movilidad de la producción y de los factores productivos y la articulación de la economía nacional con el comercio internacional. Sin mercado interno era imposible pensar en un desarrollo de la economía, y aquél estaba condicionado a la comunicación entre las diversas localidades y regiones del país. De esta suerte, “el crecimiento de los ferrocarriles [...] fue indispensable para el logro de un objetivo importante; que había dominado las políticas de Juárez y Lerdo, y que influenció la política porfiriana. Este objetivo fue la conversión de México, de un país de pequeños mercados aislados, divididos por una geografía

---

<sup>21</sup> Paul Garner (2004, pp. 72-73) dice que “hay otro elemento crucial para la victoria de la rebelión de Tuxtepec: el hecho de que, a partir de su reelección en julio de 1876, Lerdo se enfrentó no sólo a la insurrección porfirista cada vez más fuerte, sino a una segunda revuelta ‘legalista’ conducida por José María Iglesias, quien desafió la legalidad de las elecciones [...] Sin embargo, de manera fundamental, el reto de Iglesias fue eclipsado profunda y decisivamente por la victoria militar”.

<sup>22</sup> Rosenzweig, Fernando, 1989, p. 17.

escabrosa y restricciones impuestas por el hombre, en uno en que los artículos pudieran moverse fácil y libremente.”<sup>23</sup>

Ha hecho fortuna y costumbre el nombre de *Porfiriato* para designar al período de la historia de México que se inició a fines de 1876, con el triunfo tuxtepecano, y culminó en mayo de 1911 con la renuncia del viejo dictador. Parece injusta esta denominación para el cuatrienio del gobierno que presidió el general Manuel González, caracterizado por la gran obra material, institucional y política que se realizó durante su administración y que vino a cimentar las bases en que se asentó la dictadura porfiriana, propiamente iniciada a finales de 1884.

Tampoco el análisis debe limitarse al nivel doméstico, sino extenderse a la consideración de si el país está inmerso en un contexto de relaciones internacionales dentro de las que puede quedar empotrado y la mayor o menor influencia que éstas ejercen en la delimitación de los acontecimientos primordiales de la historia de México. Dos hechos fundadores habían construido la red mundial de relaciones decimonónicas en que se desenvolvían los diversos países del planeta, uno de carácter político, las revoluciones norteamericana y francesa, y el otro de índole técnico-económico, la revolución industrial y el desarrollo de la economía, ambos procedentes del último cuarto del siglo XVIII, o bien, si se quiere, pertenecientes al llamado siglo XIX largo.

Las particularidades políticas y económicas que emergían de estas realidades históricas iban resaltando diferencias cada vez más inocultables entre los desarrollo políticos y económicos de las naciones. El mundo acentuaba la distinción entre un sector del mundo, desarrollado, rico o adelantado, y otro subdesarrollado, pobre o atrasado. Las diferencias económicas eran tan incontrovertibles que no permitían a las naciones atrasadas forjarse ilusiones o jugar a espejismos o encantamientos; se trataba de realidades reciamente cimentadas en procesos construidos durante largo tiempo, que por completarse

---

<sup>23</sup> Vernon, R., 1967, p. 58.

primero, aprovecharon las ventajas históricas en que fueron puestas por el atraso contrastante de los otros países. No pasaba lo mismo con las diferencias políticas reales que por estar basadas en la renuncia al descreimiento, sus rasgos definitorios podían pertenecer por igual, al menos como propósito manifiesto, a ambos sectores del mundo.

Se había construido conceptualmente un Estado ideal de libertad, igualdad y seguridad para todos los miembros de un grupo social, que, erigido en la ficción de la soberanía popular,<sup>24</sup> era tenido como una realidad en el mundo desarrollado y como una legítima aspiración en todas las demás naciones; los pueblos pobres podían permitirse la ensoñación de tener un Estado de estas características o, al menos, de aspirar a él. O como señala Hobsbawm:

Tenía que ser un estado territorial más o menos homogéneo, soberano y lo bastante extenso para proveer la base de un desarrollo económico nacional. Tenía que poseer un conjunto de instituciones políticas y legales de carácter liberal y representativo (por ejemplo, debía contar con una constitución soberana y estar bajo el imperio de la ley), pero también, a un nivel inferior, tenía que poseer un grado suficiente de autonomía e iniciativa local. Debía estar formado por “ciudadanos”, es decir, por el agregado de habitantes individuales de su territorio que disfrutaban de una serie de derechos legales y políticos, más que por corporaciones u otros tipos de grupos o comunidades. Sus relaciones con el gobierno nacional tenían que ser directas y no estar mediatizadas por esos grupos. Todo esto eran aspiraciones, y no sólo para los países “desarrollados” (todos los cuales se ajustaban de alguna manera a este modelo en 1880), sino para todos aquellos que pretendieran no quedar al margen del progreso moderno. En este orden de cosas, el estado-nación liberal-constitucional en cuanto modelo no quedaba limitado al mundo “desarrollado”. De hecho, el grupo más numeroso de estados que se ajustaban teóricamente a este modelo, por lo general siguiendo el sistema federalista norteamericano más que el centralista francés, se daba en América Latina.<sup>25</sup>

Quedaban unidos a este modelo político-económico, como hermanos

---

<sup>24</sup> *Vid.*: Morgan, Edmund S., 2006, pp. 13-16.

<sup>25</sup> Hobsbawm, Eric, 1998, p. 30.



siameses, dos conceptos de los que todos dan por descontado su significado: progreso y modernidad. La noción más característica se encuentra en la identificación con las situaciones representadas por los países ricos, o bien por la tendencia predominante en los países pobres de parecerse a aquéllos, que son los que ponen o imponen las reglas del juego, pues al fin y al cabo, suceda lo que suceda, ellos tienen la forma de hacer valer sus opiniones, ellos poseen las armas que juegan como criterios valorativos de la verdad, mientras que los países pobres carecen de ellas o son insuficientes para imponer la suya.<sup>26</sup> El prestigio de estos términos impelía a los países subdesarrollados a la adopción de los principios políticos que supuestamente aseguraban aquellos propósitos, ya que las realidades económicas no dejaban lugar para las ensoñaciones, aunque servían de faros lejanos que señalaban la tierra deseada, de objetivos atractivos aunque tal vez inalcanzables. De ahí que el modelo económico del capitalismo y del liberalismo político haya sido perseguido obsesivamente como medio para mejorar las condiciones de vida política, económica, social y cultural de los pueblos de ese mundo atrasado que se debatía en la dependencia, entendida ésta como “la imposibilidad de mantenerse al margen del comercio y la tecnología de Occidente o de encontrar un sustituto para ellas, así como para resistir a los hombres provistos de sus armas y organización”.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> De una cita de Belloc, Hilaire (*The Modern Traveller*, Londres, 1898, VI), en Hobsbawm, E., 1998, p. 28; este último autor señala que “el progreso se veía por la curva siempre creciente en todo aquello que podía ser medido o de lo que los hombres decidieran medir [...] El progreso era especialmente evidente e innegable en la tecnología y en su consecuencia obvia, el incremento de la producción material y de la comunicación”, p. 34. Al mismo tiempo, “fuera de los países avanzados, el ‘progreso’ no era un hecho obvio ni un supuesto plausible, sino fundamentalmente un peligro y un desafío externos” y los habitantes de las naciones pobres que se comprometían con él eran “aquellos que se habían apartado de su pasado y de su pueblo”, eran “los modernizadores contrarios a la tradición”, pp.38-39. F-X Guerra (1989, p. 12) apunta que “la modernidad es [...] un proyecto utópico, tanto en América como en Europa. Esta imagen ideal de una sociedad formada por individuos totalmente autónomos, totalmente asociativos, en la que no existan vínculos de tipo antiguo como supone la modernidad, tiene ciertamente una tremenda capacidad para provocar cambios, pero nada más. Es decir, es un proyecto *utópico*, con una gran capacidad de transformación sobre la que se injerta, pero al mismo tiempo un proyecto que no puede llegar *nunca* hasta el final, pues para que una sociedad exista, tiene que estar estructurada en gran parte con vínculos que *no* son de tipo moderno”. El mismo Hobsbawm, al referirse a “las clases y élites dirigentes locales” de los países latinoamericanos, advierte que el “progreso significaba el Reino Unido, Francia y, cada vez con mayor claridad, los Estados Unidos”, 1998, p. 298.

<sup>27</sup> Hobsbawm, E., 1998, pp. 27-28.

Los federalistas mexicanos no fueron la excepción; desde la primera oportunidad de participación y experiencia que les proporcionó la respuesta de los españoles a la invasión napoleónica, su participación en las Cortes gaditanas, su contribución “a elaborar la primera Constitución liberal [española]”<sup>28</sup> y su presencia determinante durante el movimiento constitucional mexicano iniciado con motivo de la Constitución de 1824 y sus pródromos, en los que se manifestaron, además de liberales, como federalistas. De manera más acabada, reflexiva y comprometida ratificaron su liberalismo y federalismo en el Congreso Constituyente de 1856-1857 y sus secuelas, lo que condujo a separar del poder a los conservadores y a la Iglesia después de su derrota sellada el año de 1867 en Querétaro, e instalar al constitucionalismo liberal en el modelo del progreso, la modernidad y el orden. Este esquema, con altibajos, se mantuvo hasta que en 1917, también en Querétaro, una nueva constitución, cambiando ciertas estructuras y alguna indumentaria, vino a incluir los intereses de los elementos de la sociedad que habían sido relegados o simplemente ignorados, transformando el liberalismo individual en social, al reconocer al lado de los derechos y libertades individuales, los llamados derechos sociales que habían adquirido reconocimiento legal en los países más avanzados. Lo anterior incorporaría en la vida nacional una nueva idea dominante, motriz, referente, la de la Revolución.<sup>29</sup>

En 1873, con la caída de la Bolsa de Viena como consecuencia de un “pánico bancario y bursátil que luego se transmitió a los mercados financieros de

---

<sup>28</sup> Chust, Manuel (1999, p. 17). Dice Chust que ese “texto constitucional [...fue] elaborado por españoles y americanos”, *idem*, a los que llama “verdaderos ‘padres de la Patria’ tanto peninsulares como americanos”, p. 18. Dos diputados novohispanos tuvieron enorme relevancia: el coahuilense José Miguel Ramos Arizpe, que se oponía al control central sobre “las provincias del Estado hispano” (p. 225) y el tlaxcalteca José Miguel Guridi y Alcocer que apuntaba la avanzada tesis de “admitir más soberanías además de la nacional” con lo que “estaba planteando las bases de un estado federal a través de las diputaciones provinciales” (p. 227), aunque en tribuna se esforzó “por intentar deslindar sus propuestas con la consecución de un estado federal” (p. 235), lo cierto es “que el Estado nacional que se configuraba desde el inicio de las Cortes, en sus decretos, en la Constitución, no era el español, ni el americano, era el hispano” (p. 235). *Vid.* también de Chust, M. (2003, pp. 234-245); Barragán Barragán, José (1978, *passim*); Ferrer Muñoz, Manuel; Luna Carrasco, Juan Roberto (1996, pp. 61-104), y Benson, Nettie Lee (1994, pp. 21-54).

<sup>29</sup> Hale, Charles A., 1997, pp. 821-837, y 2002, pp. 9, 15-16, 40, 45, 359-360, 390-395.

Alemania, Italia y otros países”,<sup>30</sup> el sistema capitalista vivió su primera gran depresión de extensión mundial con duración hasta 1878,<sup>31</sup> motivada por sus enormes tendencias concentradoras, manifestadas en la elevada capacidad de producción, el reducido poder de realización de sus mercancías y la saturación nacional de sus inversiones.<sup>32</sup> Prácticamente, desde entonces, el mundo quedó integrado de manera irresistible y los países pobres no pudieron sustraerse a la influencia de los comportamientos económicos de los países desarrollados y quedaron expuestos a las repercusiones de las contradicciones económicas de estos países, mismas que primeramente se manifestaban en los sectores externos de las economías atrasadas, para de ahí transmitirse al resto de los circuitos de actividad económica.

El capitalismo experimentó una gran transformación: dejó de ser un sistema de empresas que compiten en el interior de un mismo país para convertirse en un sistema de competencia económica y financiera entre los países, llevada a cabo por los gobiernos de los mismos, a través de sus grandes corporaciones, o

---

<sup>30</sup> Marichal, Carlos (2010, p. 41).

<sup>31</sup> Dice Carlos Marichal (2009, pp. 22-24, 26) que lo ocurrido en 1873 fue “la primera auténtica crisis financiera mundial”. Esta “crisis financiera se inició en Austria a principios de mayo de 1873 a partir de un crac bancario y un colapso bursátil en Viena” que se propagó a otros mercados financieros europeos y, “en septiembre del mismo año, se desató una grave crisis bursátil y ferroviaria en Estados Unidos”. En este país la depresión se extendió hasta 1878. Esta crisis afectó también a las economías periféricas, como las de los países de la Europa central, Turquía, Egipto, Perú. Otro factor desencadenante de la crisis fue la indemnización de guerra (1870) que Francia tuvo que pagar a Alemania “por cinco mil millones de francos (200 millones de libras esterlinas)” (*sic*), inyección de fondos que motivó la especulación y llevó a la desestabilización de “los mercados financieros de toda Europa”; *vid.* también de este autor su nuevo libro (2010, pp. 53-61). En este trabajo el autor relaciona esta crisis financiera con un factor monetario de primer orden: los cambios de los valores del oro (al alza) y de la plata (a la baja) y la adopción del patrón oro. Atribuye a la guerra franco-prusiana el origen del cambio “en favor del patrón oro” debido a que Alemania lo adoptó, aunque también contribuyó la caída del valor de la plata y su desmonetización. Este último fenómeno se observó en Alemania, Holanda, los países escandinavos y en la Unión Latina (Francia, Bélgica, Suiza, Italia y Grecia). Respecto al importe de la indemnización pagada por Francia a Alemania, el historiador Langer, William L. (comp. y dir.), 1980, p. 960, señala una cifra de 200 millones de francos.

<sup>32</sup> *Vid.* Hobson, J. A., (1981, p. 94): “Se dice a veces que el proceso económico que estamos estudiando es inevitable, y así parece a primera vista. Por todas partes vemos demasiada capacidad de producción y demasiado capital en busca de inversiones. Todos los hombres de negocios coinciden en que el crecimiento de la producción de sus países es superior al crecimiento del consumo, que pueden fabricarse más bienes de los que pueden venderse a precios rentables y que hay más capital del que puede invertirse lucrativamente. Este fenómeno constituye la clave del imperialismo”, que es del capitalismo el instrumento para encontrar mercados.

mediante una combinación de gobierno y corporaciones, ya para la inversión, para la venta de sus productos o para el aseguramiento de la provisión o la apropiación de las materias primas de los países periféricos, lo que anunciaba una era de gran rivalidad económica, de inestabilidad y de confrontaciones recurrentes que derivarían fatalmente, en 1914, en el comienzo de la llamada “gran guerra” y el fin de la era *victoriana*, de la *belle époque*.

Uno de los propósitos que motivó esta investigación fue mostrar que la formulación de la política económica y social del Estado surgido de la Revolución tenía sus orígenes en las medidas que se tomaron durante el período 1913-1920. El mismo Estado que vino a sustituir al de la etapa porfiriana adquirió formalmente sus perfiles normativos fundamentales durante los meses de diciembre de 1916 y enero de 1917. El Estado que se construye en las sesiones del Constituyente y se plasma en la Carta Federal de 1917, incorporó las diversas modalidades de actividad estatal que fueron formándose a raíz de las Adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914 y, sobre todo, durante los años de 1915 y 1916.

Desde la aparición de la llamada corriente revisionista de la Revolución mexicana, mucho se ha discutido si ésta ha sido una continuidad del sistema porfirista o ha implicado cambios sustanciales en la estructura de la sociedad y la economía mexicana. De aceptar la hipótesis de la mera continuidad implicaría establecer como corolario de que la Revolución fue innecesaria para alcanzar las cantidades económicas y sociales actuales. En este trabajo se sostiene la hipótesis de que la Revolución introdujo, dentro de la misma estructura capitalista, nuevas estructuras y modalidades de operación del Estado mexicano, al lado de las constantes tendencias históricas del país, y es en ese sentido como algunas tendencias porfirianas se encuentran en el nuevo régimen. Por esta razón se hace un rápido análisis del período histórico en que se crean las condiciones para la conmoción social conocida como Revolución mexicana. Las características de esa etapa correspondieron a las derivadas de la transformación del sistema capitalista

industrial mundial de competencia relativa en otro de corte financiero-monopolista de gran concentración del capital, la producción y el comercio. El ámbito interno de los países ricos resultaba insuficiente para la reproducción del circuito económico y financiero, así como para la obtención de tasas de beneficio satisfactorias.

El problema de demanda efectiva restringida en el interior de los países ricos, debido a los ingresos insuficientes de la población o por una mala distribución o defecto de los mismos, los obligaba a sobrepasar sus fronteras para encontrar campos propicios para la inversión de sus capitales excedentes, la realización de su producción, la disponibilidad y aseguramiento de fuentes de materias primas y la ampliación del mercado para sus productos a efecto de mantener tasas de beneficio rentables. En esta lógica de funcionamiento de la economía se encadenó al mundo en una división internacional del trabajo favorecedora de la ganancia de los países ricos. Se abrieron para los países recién incorporados los flujos financieros y circuitos económicos mundiales, las oportunidades de acceso a fondos de capital para ser invertidos en sus territorios, a tecnologías modernas y sistemas de organización empresarial acordes con la administración y gerencia de los nuevos recursos y actividades, así como demandas nuevas para materias primas recién requeridas en los procesos productivos y de productos de consumo recién incorporados a su dieta. Este era el entorno internacional que presidía el desarrollo económico porfiriano y en alguna medida el que ya existía durante la República Restaurada, que favoreció, por un lado, las grandes transformaciones institucionales y la remoción de los obstáculos más recalcitrantes al progreso del país, y por otro, las contradicciones económico-sociales que hicieron crisis en los últimos años de la dictadura. Esta es la razón de la inclusión del tema desarrollado en el primer capítulo.

El contenido de los tres siguientes capítulos corresponde a las medidas económicas y sociales más importantes tomadas durante el período de estudio y que contribuyeron de manera definitiva a la configuración de la política económica y social de la Revolución mexicana, la que se extenderá en sus líneas

fundamentales al llamado período de la posrevolución. Para su estudio se ha recurrido a su división en períodos, en reconocimiento de que no fue, en cuanto a sus propósitos, un movimiento uniforme, lineal, desde su origen hasta su terminación, sino que sus objetivos fueron decantándose en el proceso de la lucha armada hasta reconocerse en principios más o menos articulados que sirvieron para guiar las tareas gubernamentales en esos momentos tan difíciles. La periodización empleada para efectos del análisis realizado en este trabajo ha sido construida partiendo de otras elaboradas con anterioridad<sup>33</sup> y, de manera primordial, la que Venustiano Carranza adelantó, para la etapa preconstitucional, en su Informe ante el Congreso de la Unión el día 15 de abril de 1917.<sup>34</sup>

Es una constante aceptada por la historiografía dividir el período de 1913 a 1920 en dos grandes etapas: la preconstitucional y la constitucional. Para la preconstitucional se han considerado cuatro períodos, de los cuales, los tres primeros se desarrollan en el segundo capítulo y en el siguiente se estudia el período cuarto. El primer período ha sido denominado *la lucha contra Huerta*, se extiende del 19 de febrero de 1913 (fecha en que la XXII Legislatura del Estado de Coahuila desconoció “al general Victoriano Huerta en su carácter de jefe del Poder Ejecutivo de la República”) hasta el 13 de agosto de 1914 (en que se firmaron las actas y convenios de Teoloyucan). El segundo período, que hemos llamado *la escisión del Ejército Constitucionalista*, abarcaría del 14 de agosto (aunque en realidad empieza desde julio con la firma de los Convenios de Torreón) hasta el 11

---

<sup>33</sup> Las de Cumberland (1975) y Womack (2001). El primero tomando como criterio el desarrollo de la lucha, distingue cuatro períodos: la lucha contra Huerta, “la guerra de los ganadores”, la formulación de la Constitución y el gobierno constitucional de Carranza. Womack, combinando factores externos con eventos nacionales como determinantes de los períodos constitucionalistas, establece tres de ellos para la etapa preconstitucional: Uno, “de febrero de 1913 a agosto de 1914” (la lucha contra Huerta y el papel de los Estadios Unidos), segundo, de “agosto de 1914 a octubre de 1915” (de la derrota de Huerta al reconocimiento de *facto* del gobierno constitucionalista, pasando por la guerra de facciones y la Convención) y, por último, “de octubre de 1915 a mayo de 1917” (de este reconocimiento de *facto* del gobierno por los Estados Unidos a la toma de posesión del primer gobierno constitucional). La etapa constitucional, tomando como criterio la guerra mundial, la divide en dos períodos: “de mayo de 1917 a octubre de 1918” (de la asunción a la presidencia constitucional al triunfo de los Aliados) y “de noviembre de 1918 a junio de 1920” (del término de la primera guerra mundial a la toma de posesión de la presidencia interina de Adolfo de la Huerta).

<sup>34</sup> *Informe del C. Venustiano Carranza...*, 1917, pp. 165-166.

de diciembre de 1914, vísperas del decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe, documento fundamental para entender el efecto de la presión de las demandas sociales y la transformación del constitucionalismo.

Un tercer período, *la construcción de las instituciones*, se extendería del 12 de diciembre de 1914 (con la adopción del programa económico y social de la Revolución y el inicio de la ejecución de las medidas legislativas previstas en el decreto de Adiciones) hasta el inicio de los trabajos del Congreso Constituyente de 1916-1917. Los años de 1915 y 1916, comprendidos en este tercer período, son fundamentales en la configuración del nuevo Estado y el reordenamiento de la sociedad mediante una nueva política económica y social. En esos años se toman importantes medidas de política en materia agraria y laboral, bancaria y monetaria, fiscal y presupuestal, lo mismo que para dirigir las actividades productivas y comerciales, y para la reasunción de la soberanía de la nación sobre los bienes del llamado dominio directo, las que van a tener su culminación en la Carta de Querétaro.

Algunos principios generales normaron a aquellas políticas, tales como el reconocimiento de la existencia de una sociedad plural, la necesidad de un Estado tutelar hegemónico, la indispensable regulación y promoción estatal de la vida económica y social, la consideración del interés social de la propiedad, el fomento de la empresa económica particular, el equilibrio entre los factores de la producción para la estabilidad social, el entendimiento de la gravedad del problema agrario, la suficiencia presupuestal mediante la ampliación de las fuentes fiscales internas sin menoscabo de las externas, al mismo tiempo que la racionalización de los gastos, la admisión del fomento de la producción (agrícola e industrial) como tarea fundamental del Estado, comprensión de la importancia en términos de poder del monopolio que implicaba la emisión de billetes y de la regulación de la intermediación del crédito, entre otras.

El cuarto período, que se denominaría de *la conformación del nuevo Estado*

y la formalización de las instituciones, integraría el alumbramiento de la nueva Constitución y el lapso de los trabajos preparatorios del restablecimiento del orden constitucional, comprendido entre el 1 de febrero y el 1 de mayo de 1917. En este cuarto período se hace referencia a la integración de los delegados al Congreso Constituyente; la discusión, redacción, firma y promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, base normativa de la formación del nuevo Estado de la Revolución, y los principales actos realizados por el encargado del poder ejecutivo federal en los meses de febrero a abril de 1917, que contenían diversas decisiones importantes y necesarias para la inauguración del nuevo régimen. Estas medidas fueron de carácter administrativo, fiscales, monetarios, bancarios, minero-petroleros, de rescate de la soberanía nacional, industriales y comerciales, principalmente.

Por lo que hace a la etapa constitucional, se considerará toda ella dentro de un quinto período (*el restablecimiento del orden constitucional y la aplicación inicial de los preceptos constitucionales*), que iría del 1 de mayo de 1917 al 20 de mayo de 1920, que comprende la entrada en vigor de la Carta Federal de 1917 y la trágica conclusión del primer gobierno constitucional con el sacrificio del presidente Carranza. Este último período es la materia del cuarto y último capítulo de la investigación y en él se analizan las líneas principales de las políticas económicas y sociales del primer gobierno surgido de la Constitución de 1917, las que han sido agrupadas como política financiera (monetaria, bancaria, fiscal, presupuestal), política de rescate de la soberanía de los recursos del subsuelo, política de producción y comercial, política de abastecimiento de productos básicos a las ciudades, política de comunicaciones y obras públicas, política social (política agraria, política laboral, política de salud, política educativa).

Por último, es pertinente mencionar la falta de información cuantitativa integrada y precisa para el período de estudio. Las oficinas administrativas tanto del gobierno como de las empresas privadas generadoras de información relacionada con sus actividades propias, tuvieron que interrumpir estas tareas de



manera total o parcial, lo que derivó en una información incompleta cuando no francamente inexistente. A este déficit de información contribuyó el hecho de que las oficinas acopiadoras de datos quedaron dislocadas por la inestabilidad de los gobiernos y dejaron de realizar adecuadamente o en forma absoluta sus recolecciones habituales. Algunas veces la información existente fue destruida por los acontecimientos fortuitos o voluntarios de los grupos contendientes, y otras más como resultado intencional e interesado de las personas que tenían acceso a los registros. Esto provocó que se perdiera la continuidad de las series de producción, comerciales y financieras correspondientes a las actividades económicas y sociales del país. Las fuentes primarias sólo arrojan información fragmentaria y sesgada que impide integrarlas en una cifra global que permita una evaluación más precisa de los fenómenos económicos y sociales del período, o bien que el investigador cuente con mucha discrecionalidad para derivar el sentido de la misma. Para dar un ejemplo de la difícil situación estadística basta mencionar que el último presupuesto de egresos aprobado por el Congreso fue el presentado por Huerta para el año fiscal de 1914-1915, pero en esta ocasión se omitió el envío de la estimación de los ingresos para dicho ejercicio fiscal.

Al restablecerse el congreso federal ordinario en 1917, el presidente Carranza solicitó a este cuerpo legislativo autorización de los egresos que el ejecutivo federal realizaría en los dos últimos meses del año fiscal 1916-1917 que estaba por terminar. Después presentó para su autorización un proyecto de presupuesto (sin la correspondiente estimación de ingresos) para el ejercicio de 1917-1918, que aprobado, sólo estuvo en vigor hasta diciembre de 1917. La razón de esto último fue que a partir de 1918 se identificaron los años fiscal y natural. Sólo hasta el presupuesto de 1918, el presidente, en uso de las facultades extraordinarias otorgadas en el ramo de hacienda, hizo una relación de los renglones de ingresos federales, aunque sin cuantificación alguna (Decreto presidencial de 22 de enero de 1918).<sup>35</sup> Desde luego no se conocen con exactitud

---

<sup>35</sup> Aboites A., Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, p. 133, n. 9.

las cifras ejercidas de gasto ni las de ingreso efectivamente recaudadas.<sup>36</sup> Lo anterior no significa que con la información cualitativa existente y disponible no pueda hacerse una apreciación global adecuada de las bases de la política económica y social, así como de los fundamentos del Estado de la Revolución. Es más, en mi opinión, esta información disponible y la cuantitativa fragmentaria existente harían posible la integración de las series financieras, de producción y comerciales mediante un decidido esfuerzo institucional bien dirigido.

---

<sup>36</sup> La Cuenta Pública para estos años adolece de muchas inconsistencias e inexactitudes que no permiten la obtención precisa de cifras realizadas de gasto e ingreso. Tampoco se elaboraron las Memorias correspondientes de la Secretaría de Hacienda (*Vid.*: Uthoff L., Luz María, 2009, pp. 83-101; Aguilar, Gustavo F., 1940, pp. 144-148).

## BIBLIOGRAFÍA DE LA INTRODUCCIÓN

Aboites Aguilar, Luis, 2003 *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 1ª ed., 2003.

Aguilar, Gustavo F., 1940 *Los presupuestos mexicanos. Desde los tiempos de la Colonia hasta nuestros días*, México, s.p.i. [fotocopia], 1940.

Anaya Merchant, Luis, 1995 “La construcción de la memoria y la revisión de la Revolución”, en *Historia Mexicana* (176), México, El Colegio de México, vol. XLIV: 4, abril-junio de 1995, pp. 525-536.

Anna, Timothy et al., 2001 *Historia de México*, Barcelona, Crítica, 2001. [Trad., de À. Solá, J. Beltrán, M. Escudero y M. Chocano].

Bailey C., David, 1979 “El revisionismo y la historiografía reciente de la Revolución mexicana”, en *La Cultura en México* (Suplemento de la Revista *Siempre!*), México, 4 de mayo de 1979, No. 895, pp. II-VIII. [Nota y trad. de Antonio Saborit] (Publicado originalmente en febrero de 1978 en *Hispanic American Historical Review*, v. 58, No. 1)

Barragán Barragán, José, 1978 *Temas del liberalismo gaditano*, México, UNAM, 1978.

Barrera Graf, Jorge, 1984 “Historia del derecho de sociedades en México”, en *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, 1984, pp. 129-154.

Benson, Nettie Lee, 1994 *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, UNAM-El Colegio de México, 1994.

Brown, Jonathan C., 1998 *Petróleo y revolución en México*, (trad. de Mauricio López), México, Siglo XXI, 1ª ed., 1998.

Coatsworth, John H., 1987 “Características generales de la economía mexicana en el siglo xix”, (trad. de Ciro F. S. Cardoso), en: Florescano, Enrique (comp.), 1987, pp. 171-186.

Contreras Valdez, José Mario et al., 2004 *Actividades, espacios e instituciones económicas durante la Revolución mexicana*, México, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, DGPA-UNAM, 2004.

Córdova, Arnaldo, 1980 *La ideología de la Revolución mexicana*, México, Era, 8ª ed., 1980.

Cosío Villegas, Daniel, 1998 *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, FCE, 4ª ed., 1998.

Cumberland, Charles C., 1975 *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, México, FCE (1ª ed.), 1975. [Trad. de Héctor Aguilar Camín]

Chust, Manuel, 1999 *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Valencia, Coed. del Centro Francisco Tomás y Valiente UNED Alzira-Valencia. Fundación Instituto Historia Social y UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1999.

Chust, M., 2003 “Legitimidad, representación y soberanía: del doceañismo monárquico al republicanismo federal mexicano”, en Connaughton, Brian F., *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX. Instituciones y cultura política*, México, UAM-Iztapalapa, CONACYT y Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 209-247.

De Pina Vara, Rafael, 1994 *Derecho mercantil mexicano* (Apéndices primero y segundo), México, Porrúa, 1994, pp. 515-530.

Ferrer Muñoz, Manuel, y Luna Carrasco, Juan Roberto, 1996 *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1996.

Florescano, Enrique, 2009a *El nuevo pasado mexicano*, México, Cal y Arena, 7ª reimpr., 2009, capítulo IV, pp. 69-152.

Garner, Paul, 2004 *Porfirio Díaz. Del héroe al dictador: una biografía política*, México, Planeta, 2004, pp. 72-73. [Trad. de Luis Pérez Villanueva, revisada y corregida por el autor].

Gilly, A. et al., 1992 *Interpretaciones de la Revolución mexicana*, México, Nueva Imagen, 16ª ed., 1992.

Gilly, Adolfo, 1992 “La guerra de clases en la revolución mexicana (Revolución permanente y auto-organización de las masas)”, en: Gilly, A. et al., 1992, pp. 21-53.

Guerra, Francois-Xavier, 1989 “Teoría y método en el análisis de la Revolución mexicana” (Entrevista con Carlos Martínez Assad y Carlos Antonio Aguirre Rojas), *Revista Mexicana de Sociología*, Año LI/2, No. 89, México, UNAM-IIS, abril-junio de 1989, pp. 3-24.

Guerra, Francois-Xavier, 2003 *México. Del antiguo régimen a la Revolución* (2 t.), (trad. de Sergio Fernández Bravo), México, FCE, 7ª reimpr., 2003.

Hale, Charles A., 1997 “Los mitos políticos de la nación mexicana: el liberalismo y la Revolución”, en: *Historia Mexicana*, No.184, vol. XLVI: 4, pp. 821-837, México, El Colegio de México, abril-junio de 1997.

Hale, Charles A., 2002 *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, (trad. de purificación Jiménez), México, FCE, 1ª ed., 2002.

Hobsbawm, Eric, 1998 *La era del imperio, 1875-1914*, (trad. de Juan Faci Lacasta), Barcelona, Crítica, 1998.

Hobson, J. A., 1981 *Estudio del imperialismo*, (trad. de Jesús Fomperosa), Madrid, Alianza, 1981.

Ibarra, Antonio, 2003 “A modo de presentación: la historia económica mexicana de los noventa, una apreciación general”, en *Historia Mexicana*, No. 207, vol. LIII/3, México, El Colegio de México, enero-marzo de 2003, pp. 613-647.

*Informe del C. Venustiano Carranza Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República, leído ante el Congreso de la Unión, en la Sesión de 15 de abril de 1917, Respuesta del C. Presidente del Congreso*, México, Imprenta del Gobierno, 1917.

Katz, Friedrich, 2001 “La restauración de la República y el Porfiriato”, (trad. de Jordi Beltrán y María Escudero), en Anna, Timothy *et al.*, 2001, pp. 82-146.

Knight, Alan, 1986 “La Revolución mexicana: ¿burguesa, nacionalista, o simplemente una ‘gran rebelión’?”, (trad. de Laura Emilia Pacheco), en: *Cuadernos Políticos*, No. 48, México, Era, octubre-diciembre de 1986, pp. 5-32.

Knight, Alan, 1994 “Punto de vista. Revisionismo y revolución: México comparado con Inglaterra y Francia”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y América “Dr. Emilio Ravignani”*, tercera serie, núm. 10, segundo semestre de 1994, pp. 91-127, (Trad. de Carlota Romero) (Publicado originalmente en *Past and Present*, No. 134 de febrero de 1992)

Knight, Alan, 1999 “Frank Tannenbaum y la Revolución mexicana”, (trad. de María Vinós), en: *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Martha Beatriz Loyo (editora), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, v. 19, 1999, pp. 33-52.

Langer, William L. (comp. y dir.), 1980 *Enciclopedia de historia universal, 1. Desde la prehistoria hasta la Segunda Guerra Mundial*, Madrid, Alianza, 1980. [Versión española de J. Faci Lacasta, L. Fornés Bonavía, L. Rodríguez, P. Rodríguez Aviñoa, T. Roddríguez Cano, J. M. Rolland Quintanilla]

López Portillo y Weber, José, 1975 *El petróleo de México. Su importancia/Sus problemas*, México, FCE, 1ª ed., 1975.

Margadant S., Guillermo F., 1994 *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, Esfinge, 11ª ed., 1994.

Marichal, Carlos, 2009 “La crisis mundial de 1873 y su impacto en América Latina”, en *Istor* (Revista de historia internacional), México, CIDE, Año 9, No. 36, 2009, pp. 22-47.

Marichal, Carlos, 2010 *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*, México, DEBATE, 2010.

Matute, Álvaro, 2005 *Aproximaciones a la historiografía de la Revolución mexicana*, México, UNAM-IIH, 1ª ed., 2005, (“Los orígenes del revisionismo historiográfico de la Revolución mexicana”, pp. 39-53).

Meyer, Jean, 2007 *La Revolución mexicana*, México, TusQuets (2ª ed.), 2009. (Trad. de Héctor Pérez-Rincón G. y estudio introductorio de Luis González).

Meyer, Lorenzo, 1972 *México y lo Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 2ª ed., 1972.

Morgan, Edmund S., 2006 *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, (Trad. de Julio Sierra), México, Siglo XXI, 1ª ed., 2006.

Paz Sánchez, Fernando, 2004 “Comportamiento de la economía en la Revolución mexicana, 1911-1920”, en: Contreras Valdez, José Mario *et al.*, 2004, pp. 495-515.

Ramírez, Ignacio, 1989 *Economía Política*, México, UNAM-Facultad de Economía (versión facsimilar de la de 1890), 1989, p. 160.

Riguzzi, Paolo, 1999b “Un modelo histórico de cambio institucional: la organización de la economía mexicana, 1857-1911”, en *Investigación Económica* (229), México, UNAM-Facultad de Economía, julio-septiembre, 1999, pp. 205-235.

Rosenzweig, Fernando, 1989 “La evolución económica de México, 1870-1940”, México, FCE, *El Trimestre Económico*, No. 221, enero- marzo de 1989.

Sáez Pueyo, Carmen, 2001 *Justo Sierra. Antecedentes del partido único en México*, México, UNAM (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales)-Miguel Ángel Porrúa, 1ª ed., 2001.

Secretaría de la Presidencia, 1976 *México a través de los informes presidenciales*, 16 t., 24 v., México, 1ª ed., 1976.

Semo, Enrique, 1992 “Reflexiones sobre la Revolución mexicana”, en: Gilly, A. *et al.*, 1992, pp. 135-150.

Sierra, Justo, *Obras completas*, México, UNAM, 3ª ed., 1984.

1984a, IV. *Periodismo político*.

1984d, XII. *Evolución política del pueblo mexicano*.

Uthhoff L., Luz María, 2009 “El Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917-1932”, en *Secuencia*, núm. 74, mayo-agosto de 2009, pp. 83-101.

Vernon, Raymond, 1967 *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores público y privado*, (trad. de René Cárdenas Barrios), México, Diana, 2ª ed., 1967.

Womack Jr., John, 1992 “La economía en la Revolución (1910-1920). Historiografía y análisis”, en Cárdenas, Enrique, 1989-1994, pp. 391-414.

Womack Jr., John, 2001 “La Revolución mexicana”, (trad. de Jordi Beltrán y María Escudero) en Anna, Timothy *et al.*, 2001, pp. 147-214.

## Capítulo Primero

### El desarrollo del capitalismo en México durante la primera globalización financiera, 1876-1911

1. Introducción. 2. El desarrollo hacia fuera. 3. Mercado interno, colonización y ferrocarriles. 4. Tenencia de la tierra. 5. Presupuesto, fisco y alcabalas. 6. Desarrollo del sistema bancario. 7. La deuda inglesa. 8. Los problemas de la plata y patrón oro. Bibliografía del Capítulo Primero.

#### 1. Introducción

La toma del poder por el general Porfirio Díaz coincidió con el comienzo de una nueva era del desarrollo capitalista, la del predominio del capital financiero. Después de la entronización del porfirismo, dice Coatsworth, tan repentinamente como se habían iniciado, los tiempos difíciles de México concluyeron [...] Al cabo de unos cuantos años, el país estaba en paz, con una economía creciente, un gobierno estable y fronteras reconocidas por las potencias principales. Durante treinta y tres años, el país mantuvo este curso. Para 1911, el viejo México ya no existía”.<sup>37</sup> En la forma que este comentario está expresado, parece que el autor hace un elogio desmedido de la persona del general Díaz; deja la impresión en el lector de que la sola ascensión al poder de Díaz hubiera obrado el milagro de borrar como por ensalmo los males de México. En esa afirmación se omiten contribuciones fundamentales llevadas a cabo por el liberalismo que lo precedió,

---

<sup>37</sup> Coatsworth, John H., (1984, p. 11). En “Los obstáculos al desarrollo económico en el siglo XIX” (*Los orígenes del atraso*), este autor se pronuncia en el mismo sentido cuando da sus razones de por qué “el golpe militar porfiriano ocurrió en un momento apropiado” (1997, pp. 104-108). Al “repentinismo” de este autor puede oponerse la opinión de un destacado miembro de los beneficiarios de las políticas de la dictadura, la que parece estar más cerca de lo históricamente correcto. Dice Pablo Macedo que “estos resultados [el triunfo de la ciencia sobre el empirismo en la dirección de la economía] habrían sido irrealizables, si las condiciones creadas por la orientación hacia la libertad de nuestras leyes fundamentales, no hubieran sido propicias a la evolución nacional; y como esas condiciones no han existido entre nosotros sino después de 1867, puede aseverarse que sólo entonces [después de 1867] comenzó la verdadera evolución mercantil de México”, Macedo, Pablo, (1989, p. 83).



que si bien no terminó con los males del país, en mucho contribuyó a andar el camino, sobre todo en lo que hace a despejarlo de las piedras u obstáculos que entorpecían la velocidad del paso.

Cuando Coatsworth advierte que “los gobiernos de la República Restaurada no habían sido capaces de seducir a los inversionistas extranjeros con las concesiones que el Congreso estaba dispuesto a aprobar, y tampoco habían logrado atraer en cantidades sustanciales capital nacional para la construcción de ferrocarriles”,<sup>38</sup> reduce el mundo real de la economía a la seducción y el convencimiento, a algo subjetivo, sin reparar que había dos frenos de gran importancia, uno interno, consistente en que el país salía de un largo período de inestabilidad y de guerras, con todo lo que esto significaba, y otro externo, en que la nación tenía, por lo mismo, cerradas las puertas del crédito internacional y de los flujos de inversión directa por la desconfianza que su inmediato pasado propiciaba.

Ya con anterioridad, Sierra había emitido una opinión en este sentido. Decía el gran polígrafo mexicano que los dos gobiernos de la República Restaurada adolecían de una falta de compromiso con el progreso material, por la oposición a “todo pensamiento trascendente en esta materia”. Destacaba que el gobierno pudo desde 1872 “implantar definitivamente las mejoras materiales, ferrocarriles e inmigración en nuestro suelo; nada hizo; se opuso a todo pensamiento trascendente en esta materia e hizo imposible el progreso de la industria y la agricultura, nuestro gran elemento de vida”<sup>39</sup>. Hay, sin embargo, elementos que permiten afirmar que los liberales del tercer cuarto del siglo XIX tenían el diseño del país liberal que querían y que las circunstancias llenas de mil dificultades no les fueron propicias para traducirlo a la realidad, aunque sirvió de camino explorado a los gobernantes que llegaron después.

---

<sup>38</sup> Coatsworth, J. H., (1984, p. 35).

<sup>39</sup> Sierra, J., (1984a, p. 93).

Uno de estos elementos es el temprano *Manifiesto* de 7 de julio de 1859 que contiene un detallado programa de actividades para hacer posibles el “orden” y la “libertad”, “dando unidad al pensamiento de la reforma social, por medio de disposiciones que produzcan el triunfo sólido y completo de los buenos principios”, y presenta “las medidas que el Gobierno se propone realizar” en materia de bienes eclesiásticos, promulgación de códigos para permitir la libre circulación de la riqueza pública, abolición de fueros, administración de justicia, instrucción pública, seguridad pública, libertad de prensa, registro civil, relaciones exteriores “según los principios de recta justicia y de mutua conveniencia”, hacienda nacional (alcabalas, traslación de dominio, comercio exterior, clasificación de rentas entre los Estados [impuestos directos] y el Gobierno general [impuestos indirectos], deuda interior y exterior), ferrocarriles (unir el puerto de Veracruz con alguno del Pacífico), obras públicas, “inmigración de hombres activos e industriosos de otros países”, promoción “de la agricultura, de la industria fabril, de las artes, del comercio, de medios de transporte, y en general de todo género de trabajo y ocupación útil a la sociedad”, “la formación de la estadística” porque “sin esos conocimientos es imposible que un Gobierno proceda con acierto en sus determinaciones”.<sup>40</sup>

Más que incapacidad para la seducción y oposición abierta al progreso material, lo que había detrás de esas conductas eran otras consideraciones que fueron evaluadas y sopesadas por la experiencia histórica y el mesurado carácter de los dos presidentes restauradores. Entre tales razones pueden mencionarse la desconfianza, natural en los gobernantes de un país que acababa de salir de una guerra intervencionista, hacia una nación vecina más fuerte y que en un pasado reciente había propiciado conflictos que desembocaron en una guerra injusta y desproporcionada para apoderarse de más de la mitad de su territorio, y la actitud

---

<sup>40</sup> Vid. el *Manifiesto* que el 7 de julio de 1859 dirigieron a la nación desde el puerto de Veracruz, el presidente Benito Juárez, Melchor Ocampo, Manuel Ruiz y Miguel Lerdo de Tejada, en Ocampo, Melchor, (1978, t. II, pp. 149-166). Sobre el “programa liberal”, “o sea el diseño del nuevo país”; vid. también: González, Luis, (1977, t. 3, pp. 174-178).

vigilante que estos gobiernos<sup>41</sup> debían mantener frente a los objetivos personales de los héroes militares vencedores de la intervención. Juárez era un civil, lo mismo que Lerdo; por tanto, no tenían fuerzas a su mando directo con las que los ligaran lazos recíprocos de compañeros de armas, fuente de lealtades o compromisos inquebrantables. Una situación semejante se presentaría a Carranza después de los Convenios de Torreón y de la Convención de Aguascalientes.

Coatsworth reconoce, sin embargo, que el crecimiento económico de México, después de una larga etapa de estancamiento, se reinicia en la República Restaurada: “el ingreso *per capita* así como el total bajaban hasta después de 1860. Cierta recuperación comenzó durante la República restaurada (1867-1876), pero México no sobrepasó los niveles coloniales de ingreso hasta bien entrado el Porfiriato (1877-1910)”; en este período, “el ingreso nacional *per capita* aumentó a una tasa media anual de 2.3% [...] se duplicó, con creces, en 33 años”.<sup>42</sup> En el mismo sentido, un investigador mexicano, Rosenzweig, ha hecho notar que la inestabilidad política y el estancamiento económico “en que cayó el país después de consumada la independencia nacional en 1821” fueron superados a partir de “que Juárez regresa a la ciudad de México encabezando a la triunfante república liberal (ya liquidada la intervención francesa)”.<sup>43</sup> Todo esto, a pesar de los graves problemas que enfrentaba el país; de que en 1869 se padecía una de las más intensas sequías; de la pobreza de la hacienda pública, que para mantenerla medianamente a flote tuvo que tomarse la arriesgada medida de despedir a un número significativo de elementos del ejército; de que debían hacerse los mayores esfuerzos financieros y de sortearse otras complicaciones para la República.

---

<sup>41</sup> En relación con esta necesaria vigilancia sobre las asonadas y levantamientos, *vid.*: Altamirano, I. M., (1986, t. II, p. 102): que el 12 de octubre de 1871, “el Congreso declaró reelecto presidente a don Benito Juárez [...] esta reelección de Juárez, aunque permitida por la Constitución, había sido enteramente impopular [...] Así, todo el mundo previó que una nueva guerra civil estallaría bien pronto. El mismo Juárez la esperaba”.

<sup>42</sup> Coatsworth, John H., (1997, p. 81). En otro trabajo (1984, p. 13), este autor dice que “para la década de 1880, el ingreso per cápita de México crecía a una tasa de quizás 1.0% al año [...] El producto total [entre 1893 y 1907] se incrementó a una tasa de 5.1% anual, lo que equivale a 3.7% per cápita”.

<sup>43</sup> Rosenzweig, Fernando, (1989, p. 12).

Como quiera que se vea, durante los gobiernos de la restauración el país comenzaba a tener números positivos en su desenvolvimiento económico,<sup>44</sup> en especial durante la administración lerdistista, cuando “la economía de México se desarrolló mucho más rápidamente que en años precedentes [...] El desarrollo de la economía respondía a la inercia de la recuperación iniciada en 1850-1851, en parte, también, a la mayor pacificación del país y al hecho de que Lerdo estaba recogiendo los frutos de las distintas iniciativas económicas emprendidas por su antecesor. Concretamente, en 1873 se pudo inaugurar la primera línea importante de ferrocarril que unía la Ciudad de México y el puerto de Veracruz, lo cual estimuló el desarrollo económico”.<sup>45</sup>

Entre 1877 y 1911, la economía mexicana creció a una tasa anual de casi el 6%. Si sólo se consideran los últimos 15 años (1895 a 1910) del régimen porfirista, esta tasa se reduce a 4.9%. Y si el período comprendido es el que va de 1901 a 1910, la tasa sería aún menor (3.5%).<sup>46</sup> De cualquier forma se trataba de una tasa de incremento del producto interno bruto desacostumbrada en el país y, en lo fundamental, tenía su origen en el considerable flujo de inversión extranjera directa que para 1900 era del orden de los 1 200 millones de dólares y para 1911 de 1 800 millones de dólares.<sup>47</sup> En general, el Porfiriato se cimentó en un modelo de desarrollo hacia fuera,<sup>48</sup> teniendo como ejes la inversión extranjera, el comercio exterior, la deuda pública externa y, en una palabra, el sector externo de la

---

<sup>44</sup> En materia social, en los años setenta, Juárez y Lerdo eran conservadores, *vid.*: Katz, F., (2001, p. 94). Sin embargo, a Juárez se debe la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal (2 de diciembre de 1867) de la cual nació la Escuela Nacional Preparatoria y otras leyes sobre educación (las de 24 de enero de 1868 y de 15 de mayo de 1869), además hizo gratuita la enseñanza (1867) y laica (1869), *vid.*: Margadant S., Guillermo F., (1994, pp. 181-184).

<sup>45</sup> Katz, F., 2001, p. 95.

<sup>46</sup> *Vid.* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2009, t. I, p. 609, Cuadro 7.1), y Solís, L., (1970, p. 93, parte final del Cuadro III-1).

<sup>47</sup> Hay diferencias en la estimación de esta cifra: Vernon (1967, p. 61) señala la suma de 1 800 millones de dólares para 1911; Bazant (2006, p. 107) la estima en 1 340 millones de dólares para 1910; Rosenzweig (1989, p. 46) la sitúa en 900 millones (sin contar ferrocarriles ni deuda pública). La inversión en ferrocarriles se estimaba en poco más de 640 millones de dólares entre acciones y obligaciones (Nicolau D'Olwer, Luis, 1974, pp. 1084-1085). Esto haría que la cifra de Rosenzweig ascendiera a 1 540 millones de dólares.

<sup>48</sup> Esta apreciación de la característica del desarrollo mexicano durante el porfiriato se ha venido matizando en diversos trabajos recientes como, por ejemplo, los de la historiadora Sandra Kuntz Ficker.

economía mexicana. Esta orientación del desarrollo no fue, en lo fundamental, resultado de una decisión interna, sino impuesta por las circunstancias reinantes en la economía internacional, aunque el gobierno mexicano tuvo el acierto de preparar las condiciones para aprovechar estas ventajas.

De aquí la afirmación de Fernando Rosenzweig: “A partir del último cuarto del siglo XIX, las fluctuaciones cíclicas de la economía capitalista comenzaron a rebasar las fronteras de los grandes países industriales. El examen de las exportaciones mexicanas de 1877 a 1911, da cuenta de la forma en que esas perturbaciones se transmitieron a una economía subdesarrollada y la manera como ésta respondió a las mismas”.<sup>49</sup> Este autor identifica dos causas del desarrollo económico de México durante el Porfiriato: “Una procede del exterior, el notable progreso de los grandes países industriales, que coincide en tiempo con el régimen del general Díaz. La otra tiene un origen interno, el desarrollo económico nacional que México consigue al articular un mercado nacional y acumular recursos capaces de ampliar la actividad productiva”.<sup>50</sup>

## **2. El desarrollo hacia fuera**

El modelo de desarrollo seguido mostró la influencia determinante de los intereses extranjeros en la configuración de la política económica y social del país. Desde la primera presidencia del general Díaz, espoleado el gobierno de la nación por la precariedad de su presupuesto y por la falta de mecanismos de intermediación financiera, de crédito interno y externo, y de capitales invertibles, buscó afanosamente la reanudación de relaciones diplomáticas con Europa, abrigando la esperanza de restaurar con ello el crédito de la nación ante estos países y poder recurrir a sus mercados financieros. Un autor ha señalado que la influencia del factor externo en el desarrollo del país era tan evidente que difícilmente podía proseguirse en ausencia de este flujo de recursos. De esta

---

<sup>49</sup> Rosenzweig Hernández, Fernando, (1960, p. 537).

<sup>50</sup> Rosenzweig, Fernando, (1974, 635).

suerte “las instituciones se desarrollaron, o dejaron de desarrollarse, en una sistemática articulación con las necesidades del nuevo modelo de crecimiento. Ni la estructura económica, ni el complejo institucional que tomó forma bajo el Porfiriato, demostraron ser capaces de sostener mejoras de productividad y bienestar social a largo plazo sin flujos continuos de capital y tecnología extranjeros. México era, finalmente, un país subdesarrollado”.<sup>51</sup> Bulnes, un “científico”, pero crítico de la política económica del ministro de Hacienda de Díaz, hizo notar que “la minería mexicana, durante la época del señor Limantour [...], se desarrolló asombrosa e inesperadamente por descubrimientos científicos extranjeros, por fenómenos económicos extranjeros, que indicaron al capital extranjero la oportunidad de operar en México”.<sup>52</sup>

Katz ha señalado que el modelo de desarrollo orientado hacia el exterior no fue un acto de libre decisión, sino de una imposición hecha por la dinámica del capitalismo como sistema globalizador irresistible, esa fue la razón de que “en las décadas finales del siglo XIX y en los primeros años del siglo XX, los países latinoamericanos fueron absorbidos en grado cada vez mayor por el frenético desarrollo del capitalismo mundial [...] ello sirvió para consolidar la dependencia respecto del extranjero y acentuar las características de subdesarrollo”.<sup>53</sup> Desde

---

<sup>51</sup> Coatsworth, J. H., (1987, p. 186).

<sup>52</sup> Bulnes, Francisco, (1972, pp. 226-227). Además de los adelantos técnicos, otros factores externos, como el arancel McKinley (Bulnes dice “tarifa Dingley”) contribuyeron al establecimiento de fundiciones. Lo que no fue privativo de la minería, decía Bulnes, sino también del cultivo del café (por la granizada de 1886 que cayó en Brasil), el henequén (por la insurrección de Filipinas en 1896 que afectó la producción de la fibra de Manila), el caucho y el guayule (por su aplicación a la industria del automóvil), el ganado, el frijol y el garbanzo (por la independencia de Cuba en 1897). De esta afirmación parecen participar (Leopoldo Solís, 1970, p. 60), y Octavio A. Hernández, (1961, p. 165).

<sup>53</sup> Katz, F., (2008, pp. 19-20). En el mismo sentido: Córdova, A., (1980, p. 15): “México se encuentra viviendo aún la misma etapa histórica que comenzó en 1876, año de la ascensión al poder del general Porfirio Díaz, o inclusive en 1867, año del triunfo de los republicanos sobre el Segundo Imperio”, y Semo, E., (1992, pp., 140-141): “A finales del Porfiriato México era ya un país fundamentalmente capitalista [...] Lo que plantea la revolución de 1910 es un desarrollo del capitalismo de otro tipo”. Por su parte, Carmagnani (2011, pp. 216-218) ha llamado la atención en dos cuestiones de convergencia de la economía mexicana con las políticas internacionales: la del equilibrio presupuestal y la de la implantación del patrón oro, que eran tendencias creadas por el desarrollo de la economía mundial. Concretamente, este autor señala que “la disciplina presupuestal era en fin de cuentas, la valencia nacional de la multilateralización del comercio internacional, regulada [en ausencia de mecanismos institucionales] por el patrón oro y el movimientote capitales” (pp. 217-218).

entonces, estos países no tuvieron modelo alternativo al margen de los circuitos económicos mundiales, en su propósito de mantener el mayor grado de independencia nacional. Este mismo autor afirma que en el caso mexicano:

No es fácil enjuiciar qué influencia tuvieron los conflictos con los norteamericanos en 1877 y 1878 en la configuración del régimen de Díaz. Sin embargo, parece que inspiraron las tres medidas políticas más importantes que tanto caracterizaron su régimen... La primera de estas medidas permitía otorgar a los inversores norteamericanos o a cualquier otro inversor extranjero concesiones de todo tipo en términos extremadamente ventajosos. Por la segunda medida, el gobierno mexicano intentaba hacer todo lo posible para renovar y fortalecer sus lazos con Europa como medio para contrarrestar la influencia norteamericana. Y como tercera medida había que mantener la estabilidad política a cualquier precio. Hasta 1900 más o menos, la aplicación de estas medidas fortaleció al Estado mexicano y entre 1900 y 1910 crearon las bases para una de las más profundas convulsiones sociales del siglo XX latinoamericano: la Revolución mexicana.<sup>54</sup>

Esta orientación hacia el sector externo de la política económica tendió a favorecer a las ramas de actividad en las que predominaba la participación del capital extranjero o en las que se generaban entradas al país de oro y plata, como los ferrocarriles, la minería, el petróleo, la banca, el comercio, la agricultura de materias primas de exportación y de viejos y nuevos productos de consumo externo, al mismo tiempo que la política social general ocupó un lugar menor dentro de la estrategia seguida por el régimen. Por ejemplo, en materia educativa (fundamentalmente la superior) había una alta asignación de recursos; no obstante, el grado de alfabetización había sido muy pobre. La gran constante de la políticas económico-financiera era el equilibrio presupuestal.

En realidad, Díaz no tuvo una política definida de fomento a la industria y el trato recibido por esta actividad era mucho menos favorable que el otorgado a los ferrocarriles, a la minería, a los productos de exportación y a la banca.<sup>55</sup> En

---

<sup>54</sup> Katz, F., (2001, p. 100).

<sup>55</sup> Francisco Bulnes (1972, p. 219), en 1920, afirmaba que “la dictadura porfirista no tuvo obra económica, la *casualidad* se la regaló dirigida por la diosa Fortuna, que, desde el año de 1876

general hubo una política de fomento a las industrias vinculadas al comercio exterior, lo que no ocurría con las orientadas al consumo interior. Las industrias ligera y pesada tuvieron un comportamiento contradictorio; cuando la primera creció la otra se rezagó, y cuando esta última se recuperó la industria ligera perdió dinamismo. No obstante, la industria ligera productora de artículos para el consumo interno tuvo un rápido crecimiento que sólo se interrumpió con la llegada del nuevo siglo, en tanto que la industria pesada abandonó su letargo decimonono a partir de 1900.<sup>56</sup> El repunte de esta rama se debió más bien a un factor externo: el arancel McKinley (más elevado) que Estados Unidos impuso a las importaciones de metales industriales no procesados, como el plomo, lo que obligó a los exportadores mexicanos al establecimiento de beneficio y fundiciones de metales en el interior del país.<sup>57</sup> Se incrementó la productividad de la minería de los metales preciosos al introducirse nuevas tecnologías, como los procesos de cianurización en los minerales de plata y oro y del emplomado en la plata, y la electrificación en algunos trabajos de las minas.

La nueva etapa del desarrollo de los países adelantados transformó la estructura de la demanda internacional, disminuyendo la de los bienes tradicionales de exportación e incrementándose la de los nuevos productos, fundamentalmente materias primas. Estos cambios determinaron también la orientación de la estructura de la producción del país: la de productos de exportación y la de consumo interno. En la década de 1890, disminuyó la importancia de los metales preciosos y se incrementó la de los metales industriales; entran a cuadro los metales industriales (cobre, zinc, plomo) y el carbón mineral (en 1890 se inició su explotación en Coahuila). Se incrementó la productividad de la minería al introducirse nuevas tecnologías (los procesos de cianurización en los minerales de plata y oro, y el de desulfurización aplicado al

---

hasta 1910 fue la fiel y abnegada barragana del general Díaz [...] antes de asaltar el poder, jamás tuvo programa ferrocarrilero ni económico de clase alguna”.

<sup>56</sup> Vid.: Katz, F., (2001, pp. 104-107) y Vernon, R., (1967, pp. 57-65).

<sup>57</sup> Dice Kuntz Ficker, Sandra (1995a, p. 58), que para 1901 existían “las modernas industrias que para el beneficio y la fundición de metales funcionaban ya en Aguascalientes, Monterrey, San Luis Potosí o Bermejillo [Durango]”, además de otras beneficiadoras en Hidalgo, Guanajuato, Zacatecas.



cobre, desplazó los de amalgamación, de patio basado en el mercurio). Se inició la extracción del hierro (1901), del petróleo (1901); se establecieron fundiciones de metales (en Chihuahua, San Luis Potosí, Monterrey, Aguascalientes) y la primera planta siderúrgica en Monterrey (1901); se introdujo la electrificación de las fábricas de textiles de algodón y en algunos trabajos de las minas.

En la agricultura, perdió peso la producción de alimentos para consumo interno y creció la de las materias primas de exportación y para las actividades nacionales (henequén, caucho, guayule, algodón, caña de azúcar), así como la de los nuevos productos de exportación para la alimentación (plátano, café, piñas, guanábanas, coco, cacao, jitomate, garbanzo). Esto diferenció a la economía en dos grandes sectores: uno tradicional y otro moderno. El gobierno de Díaz siguió una política para favorecer al sector moderno de la economía en comparación con la falta de atención que prevaleció en el fomento de la producción de los bienes de consumo interno (maíz, trigo, frijol, chile, cebada), no obstante el desabastecimiento de los centros urbanos y el incremento de precios de los artículos indispensables para la dieta del mexicano, principalmente el del maíz, que podían poner en riesgo la paz y el orden, bienes tan caros dentro de la política general del Porfiriato, asegurados por la fe y el temor, que no es terror, decía Sierra.<sup>58</sup>

Díaz siempre estuvo cierto en que sin estabilidad política y un Estado nacional<sup>59</sup> cualquier esfuerzo modernizador resultaba frustráneo; de ahí la importancia del énfasis puesto en el fortalecimiento del Estado federal para convertirlo en un verdadero Estado nacional; en este sentido, la importancia política de la derrota de la Iglesia y de su contribución a este propósito difícilmente puede exagerarse. Fue este conflicto con la Iglesia el que, de manera principal,

---

<sup>58</sup> Sierra, J, (1984d, pp. 386-387).

<sup>59</sup> Vid. Semo, E., (1992, p. 139): “El desarrollo del capitalismo exige en determinado momento el surgimiento del Estado independiente, es decir, exige que la nación tenga su propio Estado”. Esto es, que había que transformar a la nación en Estado, para que éste y aquélla en un proceso dialéctico de reforzamiento mutuo, constituyeran un frente sólido para el progreso de la economía y de la sociedad sólido y para hacer frente a las amenazas externas de la nueva República. Esta fue la tarea privilegiada por la generación de la Reforma, la República Liberal y la Restauración.

llevó al país a la guerra de tres años y a la guerra de intervención: diez largos años que sirvieron para la constitución del Estado liberal y la emergencia del país como una nación independiente. En la destrucción del poder de la Iglesia se conjuntaron dos propósitos; por un lado, se buscaba eliminar el obstáculo político que impedía el fortalecimiento del Estado nacional y, por otro, aliviar los problemas presupuestales recurriendo a la venta de sus bienes. En su esfuerzo modernizador, Díaz siguió una política agraria apoyada en las compañías deslindadas y en la que tuvo por principales aliados a los terratenientes, que con el apoyo del presidente se fueron apropiando de las tierras de las comunidades y de otras de propiedad de la nación cuyo valor había aumentado por la introducción del ferrocarril, haciéndolas económicamente atractivas. De esta manera se sentaban las bases políticas para el desarrollo económico posterior del país.

### **3. Mercado interno, colonización y ferrocarriles**

Entre los liberales de la última mitad del siglo XIX existía clara conciencia de que el progreso dependía de la integración física, política y económica del país. Los medios para lograr este objetivo eran las comunicaciones, la formación de un Estado nacional fuerte y el presupuesto de ingresos y egresos del gobierno federal. En términos económicos lo anterior significaba promover la creación del sitio unitario donde debían intercambiarse los bienes y servicios producidos en el país. Se trataba de crear un mercado interno nacional. Se pensaba por lo más, que la “salvación” del país se encontraba en “la colonización” y “los ferrocarriles”, y en todo lo que esto traía aparejado. A la primera se le entendía como una inmigración (una colonización con extranjeros y no con nacionales) integrada por individuos que vinieran a aportar su trabajo, sus conocimientos y sus capitales, esto es, como una aportación del extranjero a los esfuerzos nacionales para el progreso del país. En esta idea está la orientación externa que tomaría el desarrollo del país, insertándolo en el comercio internacional dentro de una política liberal-conservadora, de libre cambio y proteccionismo a la vez.

Se destacaban los ferrocarriles entre las comunicaciones por ser el medio más moderno y de mayor potencia, pero en realidad la referencia incluía a todo este género, en el que cabían lo mismo que los ferrocarriles, el telégrafo, el teléfono, el cable, los caminos, los puertos. Por eso Sierra, en diversos artículos, señalaba a la población y a las vías de comunicación como los medios para el progreso<sup>60</sup> y al referirse a que “la suerte de México no es un problema político”, sino “un gran problema social”, señalaba dos “verdades” que explicaban la situación del país: “Primera verdad, [...]: falta de comunicación”. “Segunda verdad, [...]: necesidad de colonos”, y exponía los que en su opinión eran los “remedios: hagamos caminos [...] y la colonización”. Al hacer un análisis de esta última considera que sólo puede hacerse realidad mediante la dación de tierras al colono y para ello propone la “suspensión de los efectos del artículo 27 de la Constitución” a fin de permitir la “expropiación sin indemnización previa, sino posterior”,<sup>61</sup> para que de esta forma el Estado cuente con las disponibilidades suficientes de este recurso y esté en posibilidad de satisfacer los requerimientos de los colonos.

De dos cosas estaban convencidos los liberales: una, sin comunicaciones no se podía progresar y, otra, sin los aportes de una inmigración procedente (colonización) de los países adelantados, tampoco. El mercado interno sería un resultado de la política ferrocarrilera y de las otras comunicaciones que rompieran los monopolios naturales impuestos por el aislamiento al que la orografía condenaba al país. La colonización también contribuiría aunque por razones que nada o sólo muy poco tenían que ver con la idea original de inmigración. Esta política demandaba la disponibilidad territorial para ofrecerse a los colonos, y para contar con ella se tenía que aplicar una política de aprovechamiento de la mayor cantidad de terrenos en poder del Estado.

---

<sup>60</sup> Sierra, J., (1984a, *passim*).

<sup>61</sup> Sierra, J., (1984a, p. 344). Cabe advertir que en esto se anticipa a la forma como la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado la expropiación “mediante indemnización” dispuesta por el artículo 27 de la Constitución de 1917, que había eliminado el criterio de “previa indemnización” contenido en la de 1857. Por lo que hace a la colonización, ésta había sido una política de los gobiernos del país desde recién independizado (*vid.*: Mora, José María Luis, 1977, p. 74).

La desamortización de los bienes pertenecientes a las corporaciones provocó que muchos de los campesinos perdieran sus tierras en beneficio de la ampliación de los terrenos de los viejos y nuevos terratenientes, que se convirtieron en los mejores aliados de la dictadura. El campesino expropiado quedó desarraigado y se vio obligado a depender del mercado de trabajo para obtener los medios de subsistencia necesarios, cuyo mercado también se había extendido debido a la facilidad ofrecida por el ferrocarril en el desplazamiento de los bienes y la mano de obra. De esta manera se introducía la movilidad factorial y se integraría un mercado interno de factores productivos disponibles (tierra y trabajo). Al mismo tiempo se formaría también uno de mercancías finales, más amplio por el abatimiento de sus precios ante la baratura del transporte recientemente introducido, y la consiguiente destrucción de los monopolios naturales, la diversificación de mercancías y la baja de los precios. Durante la dictadura (1884-1911) este proceso se encontraba avanzado.

La necesidad de los ferrocarriles llevó a la busca de capitales; primero, en el interior, después de manera combinada, se exploró la posibilidad de contar con capitales nacionales y extranjeros, y, por último, se recurrió a los capitales extranjeros (norteamericano, en gran medida). El ingreso al flujo financiero del país de los bienes estancados o muertos, la incipiente ampliación de los mercados, la política de colonización en su aspecto de contribución externa y el desarrollo económico provocaron alguna acumulación de capitales nacionales que buscaron nichos seguros de inversión. Entre 1884 y 1890 comenzó la claridad respecto de lo que debía hacerse para mantener el ritmo de ese progreso material que empezaba atractivamente a asomarse. La inversión extranjera seguía fluyendo y la política en esta materia se encaminó a la busca de objetivos que impidieran la dependencia a un solo centro financiero-industrial; por este motivo se estimuló la afluencia de capitales europeos que permitieran contrapesar la notoria preponderancia de la tendencia norteamericana.

De la idea de colonización de los liberales prevaleció la que se entendía como recurrencia a la ayuda extranjera que se manifestó no en la inmigración de habitantes procedentes de naciones desarrolladas como las europeas, según eran sus intenciones, que en términos generales resultó un fracaso (con la excepción de algunas colonias exitosas), sino en la incorporación de la economía mexicana al flujo comercial y financiero internacional y la consiguiente inyección de recursos de procedencia extranjera, facilitadas ambas por tendencias internacionales y por las disposiciones de carácter interno. Entre éstas pueden mencionarse la pacificación del país; la estabilidad del gobierno; la política de disciplina presupuestal; la adecuación del marco legal e institucional para garantizar la seguridad y rentabilidad de la inversión extranjera; la disciplina presupuestal; la transformación del norte de México y su integración al territorio nacional; la disponibilidad y movilidad de la mano de obra y de la tierra<sup>62</sup> como consecuencia de la desamortización de tierras y de la transformación de la organización de las unidades productivas agrícolas; la ampliación del mercado interior como consecuencia del tendido de las vías férreas, la mayor fuerza del gobierno federal frente a la de los estados y la eliminación de las alcabalas; la adopción del patrón oro, y, en general, el propio progreso de la economía vinculado a la operación de estos factores.

Por otro lado, los factores externos se soportaban en las necesidades de nuevos productos y las crecidas disponibilidades de fondos invertibles en los países ricos, debidas a la conversión del capitalismo industrial en financiero; en el advenimiento de los Estados Unidos como un nuevo competidor en la lucha por la construcción de un sistema imperialista; en la depuración y el pago de la deuda exterior; la reapertura de relaciones con Europa; y en el hecho de que Estados Unidos había prácticamente completado el ciclo de construcción de su sistema ferroviario, en especial de sus líneas del sudoeste, que prepararon la integración ferroviaria del país con esa región. Los hombres del gobierno porfiriano, cautelosos por el aún vivo recuerdo de la historia dolorosa de las relaciones entre

---

<sup>62</sup> Movilidad física de la mano de obra y de titularidad en el caso de la tierra.

los dos países, sobre el predominio que pudiera llegar a adquirir Estados Unidos en las actividades económicas mexicanas, pretendieron minimizar este riesgo mediante el equilibrio de las inversiones de este país con las de Europa, pero el interés de ésta por sus imperios coloniales en África y Asia, frustraron este propósito, teniendo como resultado la creciente participación que Estados Unidos logró en este renglón.

La política de tendido de vías férreas fue favorecida por los presidentes de la restauración. En la orientación de esta política influyeron, como ya se mencionó la decisión del presidente restaurador para terminar la primera línea de ferrocarril y el entusiasmo con que fue recibida y seguida por Lerdo, pero más que nada, por la presión ejercida por los empresarios mexicanos y los inversionistas de los países desarrollados, una vez que éstos habían avanzado en su proceso ferroviario y constituido excedentes de capital invertibles, principalmente por lo que se refiere a las naciones europeas, aunque Estados Unidos, no obstante ser todavía un país deudor, contaba ya con esos capitales, la tecnología (tal vez la más avanzada y la que mejor se adaptaba a la orografía mexicana) y la ambición de invertir en México.

El presidente Díaz cuestionó las concesiones otorgadas por Lerdo que no habían iniciado operaciones, estableció mediante el decreto de 25 de octubre de 1877 las bases que debían normar las concesiones ferroviarias y, además, promovió el otorgamiento de las mismas fundado en el principio de participación conjunta del capital nacional (de los particulares y de los recursos de los estados) y del capital extranjero, de preferencia europeo, aunque en realidad fue el de los Estados Unidos el que prestó mayor atención a las necesidades mexicanas de inversión. En esta política estaban presentes dos elementos: el temor hacia el capital norteamericano que, llegado el caso, podía ser un factor de alto riesgo para la integridad física del país, y, en relación con el anterior, la concepción de que los

ferrocarriles debían pensarse como un sistema integrado.<sup>63</sup> Como tal, los ferrocarriles se convertirían en un sector estratégico para el país, no sólo desde el punto de vista de la economía, sino también desde el ángulo de la política y de lo militar, lo que implicaba la necesaria participación del gobierno de la República en el control y la regulación de los mismos. La carencia de capitales nacionales frustró la política de participación mixta, y se abandonó el campo a la inversión norteamericana, pero sin que el gobierno perdiera de vista su participación en la regulación del sistema ferroviario.<sup>64</sup>

En la primera presidencia de Díaz se construyeron 420 kilómetros de vías férreas que sumados a los 666 que procedían de la República Restaurada totalizaban 1086 kilómetros. Ésta fue la herencia ferroviaria legada al régimen de González, y éste llevó esta cifra a 5744, lo que representó un incremento de 4658 kilómetros, un promedio anual de 1164.5 kilómetros que no fue igualado en ningún otro cuatrienio. Entre 1885-1890, se tendieron 3 814 kilómetros en el período, lo que en 1890 permitió al país, contar con 9 558 kilómetros, casi el 50% de las que habría al final del Porfiriato. En el período comprendido entre 1891 y 1902, que es el del auge, la modernización, la expansión del régimen porfiriano, se aceleró el ritmo en la construcción de vías férreas (5 502 kilómetros durante el período) para alcanzar la cifra de 15 060 kilómetros, las tres cuartas partes de las ferrovías que serían en 1911. De 1885 a 1910, la administración de Díaz construyó un total de 13461 kilómetros, que sumados a los 5744 que existían en 1884 hicieron una red ferroviaria de 19205 kilómetros en 1910. El promedio anual de tendido de vías férreas en el período fue de 517.7 kilómetros.<sup>65</sup> No obstante que el ritmo de

---

<sup>63</sup> Kuntz Ficker, Sandra, (1995b, pp. 31-40). Por su parte, Calderón (1965, pp. 488-489) señala que el ministro de Fomento del presidente Díaz, general Vicente Riva Palacio, aplicó una política ferroviaria centrada “en tres soluciones [...]: el primero, era el de administración, o sea, las obras se harían directamente por el gobierno federal; el segundo, el de contratos celebrados con los gobiernos de los Estados, y por último, el ya seguido de concesiones a empresas particulares [...] el ministro optó por experimentar los tres”.

<sup>64</sup> Existen indicios, sin confirmar, de que desde su estancia en el sur de la Estados Unidos durante la preparación de la rebelión tuxtepecana, Díaz entró en contacto con hombres de empresa norteamericanos que quizás lo financiaron para esa rebelión, y con los cuales, tal vez, haya establecido algunos compromisos de inversión.

<sup>65</sup> Estas cifra son tomadas de Coatsworth, J. H. (1984, pp. 36-37, Cuadro II-3), aunque son muy similares a las del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2009, t. II, pp. 965-967, Cuadro 13-

construcción anual era elevado, la cifra récord alcanzada en el período de 1880-1884 no volvió a registrarse.

En realidad, la era de los ferrocarriles, aunque fallida, se había iniciado en México en una época tan temprana como 1837, cuando se otorgó una concesión para la construcción de la línea México-Veracruz, tan sólo 12 años después de la puesta en servicio de la primera línea férrea en el mundo (la línea inglesa que unía Stockton con Birmingham se había inaugurado en 1825) y seis años antes de que Francia inaugurara su primera línea en 1843 (Rouen-París). Todavía antes, en el año de 1825, don Francisco de Arrillaga realizó los estudios necesarios para localizar un camino de hierro entre la capital del país y Veracruz y, en 1833, apareció en Nueva York un libro anónimo que contenía *Observaciones generales sobre el establecimiento de caminos de hierro en los Estados Unidos Mexicanos*. Juárez siempre mostró un marcado interés por la construcción de ferrovías y en ese contexto subsidió a un concesionario británico para completar y operar monopólicamente la línea ferroviaria México-Veracruz y, apenas pasada la guerra de intervención, el gobierno participó en las acciones de la empresa. Esta participación accionaria tenía un doble propósito, por un lado, contribuir al financiamiento de la línea y, por otro, quizás más importante, ejercer control en la operación del Ferrocarril Mexicano.<sup>66</sup>

La indecisa o contradictoria política ferroviaria<sup>67</sup> seguida por el presidente

---

18). Para dar un ejemplo, las cifras de INEGI: al año de 1876 es de 617 kilómetros; al año de 1880, 962 kilómetros. Para el año de 1884, Coatsworth: 5 744, INEGI: 5 742 kilómetros. Para el año de 1910, Coatsworth: 19 205 kilómetros, INEGI: 19 748 kilómetros. Jan Bazant (2006, p. 104) proporciona cifras ligeramente distintas: 640 kilómetros en 1876, 1 073 para 1880, 5731 para 1884 y 20 mil para 1910.

<sup>66</sup> Vid.: Vernon, R., (1967, p. 53), Coatsworth, J. H., (1984, p. 34), y Barnes, Harry Elmer, (1955, p. 383).

<sup>67</sup> No se podía tener una política debidamente integrada, pero sí un conjunto de acciones, intenciones y propósitos de cambio en los modos del quehacer económico. Esto es así hasta en la política presupuestal y fiscal que fue la más estructurada y sirvió como instrumento fundamental de la política económica y social, *vid.* Carmagnani, M., (1989, pp. 470-471). Este mismo autor (p. 372) sostiene la tesis de que “el liberalismo mexicano [incluyendo al régimen porfirista], como todos los liberalismos, no se configura como un proyecto reformista estructurado sino más bien como un conjunto de conceptos políticos, sociales, económicos y culturales formulados paralelamente, pero activados según las exigencias del contexto histórico”. Entre estos conceptos se encuentra “el



Lerdo le restó simpatías entre las clases altas del país, pues si bien “había apoyado con entusiasmo la construcción de la línea Ciudad de México-Veracruz, y era igualmente partidario de la construcción de una línea de este a oeste que uniera ambas costas de México; era mucho más reticente a la idea de construir una línea de ferrocarril que uniera México con los Estados Unidos [...]. Cuando hubo de ceder a la presión que se ejercía sobre él en cuanto a la construcción de la línea ferroviaria norte-sur, trató de que fuera una compañía mexicana la encargada de llevar a cabo la construcción, pero dado que esta compañía no pudo obtener el capital necesario, Lerdo dio finalmente la concesión para tender la mayor parte de la línea a un promotor norteamericano, Edward Lee Plumb”.<sup>68</sup> Esta decisión dejó insatisfechos a muchos que esperaban obtener ventajas de la concesión, considerada la más importante, los que pasaron a engrosar las filas de los partidarios del general Díaz, y fueron los que más deseaban la caída del presidente.

Los capitales extranjeros sobrantes exigían de los países receptores excesivos privilegios y concesiones atractivas que compensaran su incertidumbre y complementaran sus rendimientos, así como un marco de instituciones que ofrecieran la seguridad adecuada para tan cuantiosos recursos destinados a actividades riesgosas. Los presidentes mexicanos, incluyendo el presidente Juárez, siempre estuvieron dispuestos a ofrecerlos, sobre todo en materia de comunicaciones, ferrocarriles especialmente, en un afán de romper el aislamiento

---

fomento y expansión de las vías de comunicación internas e internacionales” para la aceleración del “proceso de formación de capital” mediante “la libre circulación de los bienes”. Este juicio parece sugerir que las políticas económicas durante el liberalismo (incluyendo los primeros 25 años de la dictadura) difícilmente podían estar bien estructuradas, pero que se integraban por un conjunto de conceptos, principios y objetivos que bien señalaban la intención de los gobiernos liberales (de Juárez, Lerdo, Díaz y González) de hacia dónde se encaminaban sus acciones. Paolo Riguzzi (1999b, pp. 212-213), señala una “secuencia de innovación institucional” perseguida por el liberalismo, resumida en los siguientes pasos: a) “intento de reorganización de los derechos de propiedad”, b) “formalización de las transacciones económicas”, c) “institucionalización y reglamentación del mercado”, d) “delimitación de la esfera pública y privada”, e) “liberalización y apertura de espacios a la actividad económica, levantando restricciones legales e informales”. Había una clara conciencia en los liberales de que se encontraban en un “proceso de construcción de la nación”, en el diseño de “una sociedad y Estado nacional”. Este programa contenía “elementos contextuales a la revitalización de la economía” como el “fortalecimiento de las instituciones públicas, integración territorial, uniformidad jurídica, coordinación administrativa”.

<sup>68</sup> Katz, F., (2001, p. 96).

orográfico del país y ampliar los pequeños mercados locales en regionales y, más adelante, integrar un verdadero mercado nacional, condición de aceleramiento de la formación de capital. Dentro de otras circunstancias y tiempos distintos, la realización de este objetivo se concretó durante los años de mayor crecimiento del régimen del general Díaz.

#### **4. Tenencia de la tierra**

Durante la época liberal (que incluye al sistema porfiriano), la estructura de la tenencia de la tierra cambió para favorecer la gran propiedad en perjuicio tanto de la pequeña y mediana como de la comunal. A esta transformación concurren cuatro elementos: la filosofía política del liberalismo, opuesta a toda forma de propiedad corporativa y de intervención reguladora del Estado; el fomento de la generalización de la propiedad individual, aunque, en contra de lo propuesto, dio lugar a la concentración territorial; la elevación de los precios de predios lejanos físicamente, pero acercados por los ferrocarriles, y la política de colonización que demandaba del gobierno disponibilidad de territorial para ser ofrecida a los potenciales inmigrantes europeos. a los colonos y para contar con ella se tuvo que aplicar una política de aprovechamiento de los terrenos nacionales o baldíos, toda vez que los terrenos corporativos se habían privatizado. Esta destrucción de los bienes corporativos permitió la expropiación de las tierras de los campesinos y la ampliación de las extensiones de tierra propiedad de los grandes propietarios, que se convirtieron en los mejores aliados de la dictadura. Este cambio permitió a la dictadura allegarse a sus mejores aliados que lo acompañarían a lo largo de su existencia: los terratenientes. Al mismo tiempo, esta nueva situación desheredó a un gran número de campesinos que andando el tiempo vendrían a constituirse en la base de los ejércitos que derrotaría al Ejército Federal.

En la idea de poner en movimiento a los bienes estancados para inyectar recursos productivos al sistema económico y de crear un sistema de propiedad privada generalizado, se encadenaban diversos momentos de la historia del país

que iban desde la Ley Lerdo de 25 de junio de 1856, sobre desamortización de las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas, y la Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, de 12 de julio de 1859, ambas incorporadas a la Constitución, hasta la Ley circulada sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, de 20 de julio de 1863, las leyes de colonización de 31 de mayo de 1875 y 15 de diciembre de 1883. Por medio de esta última se crearon las compañías llamadas deslindadoras y se facultó al ejecutivo para “autorizar a [estas] compañías para la habilitación de terrenos baldíos” y para concederles en pago por sus servicios “hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor”.<sup>69</sup>

Por su parte, la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de 26 de marzo de 1894 (de nombre igual a la expedida por Juárez), precisaba cuáles eran los terrenos de propiedad nacional, las formas de adquirirlos, las franquicias que se concedían a sus poseedores y, además, establecía el gran registro de la propiedad de la República, que vino a fijar las características de la política agraria del Porfiriato al suprimir los límites de los tamaños de las superficies dispuestos por las leyes anteriores (2500 hectáreas a cada solicitante), eliminar las obligaciones de los propietarios de cultivar y poblar los baldíos, y prohibir al poder público molestar a los particulares en materia de revisión de los títulos expedidos.<sup>70</sup>

Estas compañías deslindaron en 1883 la cantidad de 30 millones de hectáreas; en 1889 esta cifra ascendió a 32.2 millones, de las cuales se adjudicaron en pago 12.7 millones, se vendieron a ellas mismas 14.8 millones y quedaron a favor de la nación 4.7 millones de hectáreas. Las 27.5 millones de hectáreas, repartidas entre 24 grandes propietarios (ocho de los cuales concentraron 22.5 millones), que se apropiaron estas compañías, representaban el 13.7% de la superficie total del país. Entre 1890 y 1906 fueron deslindadas otras

---

<sup>69</sup> Fabila, M. (1981, pp. 103-116, 119-129, 131-135, 183-189); Margadant, G. F. (1994, pp. 173-174, 177, 180, 196).

<sup>70</sup> *Vid.*: Fabila, Manuel, (1981, pp. 189-205).

16.8 millones de hectáreas, con lo cual el total deslindado durante el período de 1883 a 1906, se elevó a 44.3 millones, que significaban el 22.1% de la superficie del país.<sup>71</sup> Entre 1883 y 1910 se habían deslindado, en números redondos, 63 millones de hectáreas (31.4% del territorio nacional), correspondiendo 21 millones a las compañías deslindadoras y 42 millones al gobierno.<sup>72</sup>

Esta política de concentración territorial constituyó finalmente, la política agraria del Porfiriato, que a la postre derivó en la conformación de la gran propiedad agraria privada y el enriquecimiento de sus dueños o titulares. Para contrarrestar la desposesión territorial padecida por las comunidades o corporaciones civiles se reformó, tardíamente el 14 de mayo de 1901, el artículo 27 constitucional para permitirles a éstas poseer y administrar aquellos bienes raíces destinados a su sostenimiento a fin de estar en posibilidad de subsistir y realizar sus propios fines. La situación de los pobres empeoró por las malas cosechas de granos básicos para la alimentación del pueblo, lo que tuvo consecuencias de escasez y carestía, que aunadas a la baja de los salarios y

---

<sup>71</sup> *Vid.*: Silva Herzog, Jesús, (1960, t. 1, p. 18), y Vázquez Pérez, Francisco, (1943, t. I, p. 182). Justo Sierra (1984c, p. 150) da las siguientes cifras; en 1889: 33.8 millones de hectáreas deslindadas, 23.7 millones se convirtieron en propiedad privada y 10.1 millones siguieron siendo de propiedad nacional.

<sup>72</sup> Holden, Robert M., (1988, p. 269). Este autor (pp. 274-275) ha señalado que “los historiadores han interpretado tradicionalmente la política de deslindamiento de las tierras públicas del gobierno de Díaz y el empleo de compañías privadas, en particular, como un instrumento burdo de agresión empuñado por los latifundistas y los amigos del presidente para desalojar de sus tierras a campesinos y pequeños propietarios, y lanzarlos a las filas de los arrendatarios y jornaleros. Se ha dicho, incluso, que este ataque al campesinado fue una de las causas principales de la Revolución mexicana. La documentación de los deslindes realizados en los seis estados [Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Durango, Tabasco y Chiapas...] en los que se practicó la mayor cantidad de deslindes- no confirman la idea de que las compañías deslindadoras hayan participado en el despojo del campesino”. Lo que este autor pretende demostrar con su metodología seguida es que las compañías deslindadoras no participaron, de manera notable, en la desposesión, pero el fenómeno mismo de la desposesión y de la concentración territorial existió. Las propias cifras de este autor que se refieren a la participación de estas compañías (una cincuentena de ellas) en la propiedad territorial del país, dan una idea de la enorme concentración de la tenencia de la tierra durante el porfiriato: 50 empresas eran dueñas de 21 millones de hectáreas (11% del total de la superficie del país) en un país de 15 millones de habitantes. En la página 264, este autor señala que “la usurpación de la tierra contribuyó incuestionablemente al estallido de la revolución de 1910, pero sus causas no deben buscarse en la política de tierras públicas del Estado porfiriano”. Debe tomarse en cuenta que la comunicación por ferrocarril elevó el precio de las tierras, despertándose la codicia por la posesión de aquéllas que en el pasado prácticamente no tenían valor. Además, “un deslinde –dice el mismo autor, p. 264- incrementaba el valor de la tierra aproximadamente un 50%”.

jornales, implicaba condiciones de vida bastante desfavorables para las mayorías durante los años fiscales de 1907-1908, 1909-1910 y 1910-1911, sobre todo en estos dos últimos años, en que la importación de maíz y trigo fue excesiva. En 1911 las comunidades sólo eran propietarias del 5% de la superficie agrícola y más del 90% de los campesinos no tenían tierras.<sup>73</sup>

## 5. Presupuesto, fisco y alcabalas

La idea de un presupuesto nivelado fue una meta perseguida con denuedo por los gobiernos liberales; sin embargo, la mayor fuerza fiscal de los estados, la poca productividad de los impuestos federales y el gasto creciente impedían al gobierno central reunir los fondos necesarios hasta para atender las necesidades más urgentes como, por ejemplo, el pago de los haberes del ejército y los sueldos de la burocracia. La federación tuvo que recurrir a la llamada *contribución federal*, establecida con este nombre desde diciembre de 1861,<sup>74</sup> por el presidente Juárez,

---

<sup>73</sup> Katz, Friedrich, (2001, p. 120).

<sup>74</sup> Decreto del Gobierno de 16 de diciembre de 1861, por el que se establece la *contribución federal, consistente en el 25 por ciento adicional sobre todo entero hecho en las oficinas de la Federación y en las de los estados*. Esta contribución federal se debía pagar en papel sellado, (Secretaría de la Presidencia, 1974a, t. II, pp. 503-506). Originalmente se denominó *contingente* (Ley de 4 de agosto de 1824). El presidente Juárez lo sustituyó por la *contribución federal*. Este cambio tuvo un enorme significado político-económico, pues dejó de verse como el esfuerzo financiero de los Estados para sostener al Estado federal, esto es, como algo gravoso para las finanzas locales, y comenzó a considerarse como parte de las necesarias relaciones que debían existir entre el Estado federal y los contribuyentes del país, pues consistía en un 25% adicional a lo recaudado por cada entidad federativa y municipio del país. Ya no eran las entidades federativas y municipios los que aportaban los recursos, sino los ciudadanos. En 1910 esta contribución era del 20% y Carranza lo elevó hasta el 60%, *vid.*: Aboites Aguilar, L., (2003, p. 67) y Uthhoff, Luz María, (2004, p. 130 y 152). Carmagnani (2011, pp. 81-121) sostiene la hipótesis de que con la independencia los más grandes beneficiados resultaron los estados en perjuicio del gobierno central. El gobierno de la nación siguió una política de desgravación fiscal de la que sacaron ventajas los estados. El gobierno central trató de cambiar la tendencia fiscal delimitando las fuentes fiscales para cada jurisdicción, y mediante la ley de 4 de agosto de 1824 se hizo esta distribución: al gobierno central correspondieron “los derechos aduaneros, el monopolio del tabaco, de la pólvora de detonación, de las salinas, el correo, la lotería, los bienes nacionales y las rentas de los territorios de Tlaxcala y Baja California. Todos los demás impuestos pasaron a manos de los estados, los cuales sin embargo debían dar a las cajas de la Federación un importe mensual, denominado *contingente*, calculado sobre la base de la presunta riqueza del estado” (p. 88). Este compromiso fue incumplido, evadido o simplemente se entregaba al gobierno central sin convicción, sino que, muy reducido, se le regateaba con la intención de impedir su fortalecimiento para no perder el sitio de privilegio que tenían. Y aporta un dato para principios de los años 1860, cuando ya el *contingente* había desaparecido para quedar en su lugar la *contribución federal*: “el monto de los impuestos recaudados en el Distrito Federal es equivalente al contingente que abraza

y que consistía en un impuesto adicional de 25% (llamado coloquialmente “la cuarta federal”) sobre todo entero realizado en las oficinas recaudadoras estatales y del distrito y territorios federales. Este impuesto subsistió hasta los primeros años del período de la posrevolución, con alzas y bajas del porcentaje de cobro.

Para aliviar la precariedad del presupuesto federal, Juárez expidió la Ley de 30 de mayo de 1868,<sup>75</sup> que determinaba de manera precisa cuáles serían los impuestos de la federación, y por diferencia, los de los Estados, otro importante antecedente de los esfuerzos de coordinación fiscal realizados años después por los gobiernos del régimen porfiriano y de la posrevolución. Este decreto establecía los impuestos que correspondía cobrar a la federación, entre los que se relacionaban los derechos de importación que se cobren en las aduanas marítimas y fronterizas, los derechos de exportación, los productos de la fundición, amonedación y ensaye de los metales preciosos, los productos de la venta del papel rallado, la mitad del producto de la venta, deslindamiento o explotación de los terrenos baldíos, los derechos de la pesca de algunas especies, correo, privilegios y patentes de invención, los impuestos del Distrito Federal y los Territorios, los bienes mostrencos y otros.

Esta preocupación de contar con un presupuesto suficiente y ordenado pasaba por la nivelación de los gastos con los ingresos y en la busca de nuevas fuentes impositivas. Ya Juárez y sus ministros tenían una idea muy decantada sobre cuáles debían ser las líneas generales de un programa financiero para el país. Entre los principios presupuestales en materia de ingresos, egresos, disciplina presupuestal y responsabilidad, seguidos muy de cerca y aplicados por los hombres que sirvieron en la Secretaría de Hacienda durante el Porfiriato (principalmente Romero, Dublán y Limantour), se contaban la ampliación de las fuentes federales de tributación; el incremento de los ingresos correspondientes a

---

todos los estados de la Federación” (p. 105), y concluye: “nos parece efectivamente poco creíble que los ingresos de los estados sean solamente tres o cuatro veces superiores a los ingresos del Distrito Federal, territorialmente más reducido” (p. 106),

<sup>75</sup> *Vid.* el Decreto en el Apéndice Documental en: Secretaría de la Presidencia, (1974b, t. III, pp. 408-410). Este decreto derogó al de 12 de septiembre de 1857 relativo a la clasificación de rentas.

la federación; la reducción de los gastos; la concentración y organización de la recaudación de los impuestos y su administración; el establecimiento de tarifas permanentemente revisables y ajustables a las condiciones cambiantes de la economía; la transformación de la estructura tributaria, restando alguna importancia a los impuestos exteriores y aumentando la relevancia de los interiores, teniendo como núcleo el impuesto del timbre (en especial la *contribución federal*); la consecución del equilibrio presupuestal; la abolición de las alcabalas y las aduanas interiores; la organización de la cuenta del tesoro; la restauración del crédito de la nación, y la persecución del peculado y el fraude; era un programa, una idea, que sólo el transcurso del tiempo político, la aparición de nuevas condiciones económicas y un comprometido propósito podían llegar a convertir en realidad. Se alcanzó el equilibrio presupuestal en 1894.

La abolición de las alcabalas tiene una larga historia constitucional. La Carta federal de 1857 determinó en su artículo 124 que éstas y las aduanas interiores quedarían abolidas en toda la República para el día 1º de junio de 1858. La Constitución de 1857, ante el levantamiento del general Miramón cuando aún se encontraba reunido el Constituyente, había resultado un documento conciliador de las opiniones de los liberales puros y moderados, lo que determinó que “el programa de la Reforma se hubiera temperado hasta casi desdibujarse”.<sup>76</sup> Sin embargo, en 1859, se activó “el principio relativo a la doble soberanía financiera”, dentro del cual se otorgó “preeminencia a la Federación sobre los Estados” al romper el grupo liberal “las ambigüedades del Congreso Constituyente” y “reelaborar [...] su plan hacendario y de presupuesto.”<sup>77</sup>

La realidad económica y política del país imponía la posposición del enfrentamiento Federación-Estado. El presidente Juárez se vio imposibilitado para dar cumplimiento al plazo constitucional para poner término a las alcabalas y a las aduanas interiores, y promovió la reforma de 24 de enero de 1861 para mover

---

<sup>76</sup> Carmagnani, M., (1994, p. 63).

<sup>77</sup> *Idem.*

dicho plazo al día 1º de junio de 1862. Las dificultades financieras que planteaba la desaparición de esta importante fuente de ingresos para los estados de la República, obligaron al abandono de este propósito liberal y este artículo se reformó (14 de abril de 1862) para restablecerla. De nueva cuenta, el presidente Díaz, presionado por la necesidad de ampliación del mercado interno y el incremento de las actividades productivas, se vio precisado a reformar este artículo (lo que ocurrió el 17 de mayo de 1882), en el sentido de que, a más tardar, el día 1º de diciembre de 1884 quedarían abolidas las alcabalas y las aduanas interiores que estuvieran en ejercicio.

Por reforma de 26 de noviembre de 1884, se amplió el plazo de abolición al 10 de diciembre de 1886. La reforma de 22 de noviembre de 1886 fue tajante: se transfirió a la Federación la facultad para decretar los derechos de tránsito de los efectos extranjeros, prohibiéndose a los Estados la imposición a la circulación interior de las mercancías y cualquier medida relacionada con ella. Todavía el 1 de mayo de 1896 se volvió a reformar este artículo 124 en consonancia con la reforma del 111. Este último, en su fracción VI, prohibió a los Estados gravar la circulación interior de las mercancías nacionales y de procedencia extranjera, así como gravar el consumo de las mismas. Se hizo privativa de la Federación la facultad de gravar la circulación interior de las mercancías y las exportaciones e importaciones. Puede afirmarse que las alcabalas y las aduanas interiores desaparecieron formalmente a partir de 1896.<sup>78</sup> La lucha por la abolición de las alcabalas se empataba con la de la centralización del poder, con la de sometimiento de los poderes regionales al poder central, objetivo toral que, tanto antes como después, han perseguido los gobiernos del país y sus encargados de la política financiera.

---

<sup>78</sup> En la práctica las alcabalas persistieron mucho tiempo después. En 1941, por ejemplo, aún existía un Comité Estatal de la Campaña en contra de las Alcabalas de Oaxaca. En diversas fechas hay constancias de quejas de personas de diversos Estados en contra de esta gabela o de impuestos que funcionaban como alcabalas, *vid*: Aboites Aguilar, Luis, (2003, pp. 249, 353, 358-359 y 364). Este mismo autor (2001, p. 363) dice que todavía en 1971, el presidente Luis Echeverría, en su Informe de septiembre ante el Congreso de la Unión, hacía referencia a que se había concluido con el problema de las alcabalas.



## 6. Desarrollo del sistema bancario

Al inicio de la dictadura, en diciembre de 1884, el gobierno del general Díaz recibió de sus predecesores un sistema financiero integrado, en primer lugar, por los cinco bancos creados durante los años de 1880-1884 y, en segundo, por los cuatro que provenían del segundo imperio, la República Restaurada y la primera presidencia de Díaz. Entre los primeros, se encuentran el Banco Hipotecario Mexicano (creado por contrato de 24 de abril de 1882 y ley del Congreso de 22 de mayo del mismo año y el 31 de agosto de 1888 tomó la denominación de Banco Internacional e Hipotecario de México),<sup>79</sup> el Banco de Empleados (establecido el 12 de junio de 1883, cambió su denominación a Banco Comercial el 11 de mayo y 1 de junio de 1886, se convirtió en Banco de Londres y México el 21 de agosto de 1889), el Banco Nacional de México (15 de mayo de 1884),<sup>80</sup> y dos autorizados por el gobierno de Chihuahua: el Banco Minero Chihuahuense (el 31 de julio de 1882) y el Banco de Chihuahua (el 19 de diciembre de 1883, aunque en el artículo primero de este decreto se dice que había sido establecido en la misma fecha del Banco de Santa Eulalia, es decir, el 15 de noviembre de 1875).

---

<sup>79</sup> Estaba autorizado para emitir “certificados al portador” que “no necesitaban para ser traspasados, más que la entrega de ellos”, (Labastida, L. G., 1989, p. 315).

<sup>80</sup> El Banco Nacional de México resultó de la fusión de dos bancos, también fundados durante la presidencia de González, el Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario, éste generalmente conocido como Banco Mercantil. El primero de ellos fue constituido el 16 de agosto de 1881 por una concesión a 30 años, convenida entre el gobierno federal y Edouard Noetzlin, representante del Banco Franco-Egipcio, y aprobada por ley el 16 de noviembre de ese mismo año. Se le facultó para emitir billetes hasta por el triple de su capital y depósitos y el gobierno se comprometió a recibir en sus operaciones sólo los billetes de este banco, las que se realizarían exclusivamente a través de este banco, pagando 0.25% por estos servicios. El banco se obligó a abrirle al gobierno una cuenta corriente de 200 a 400 mil pesos mensuales sin que en el año fiscal pudiera excederse de 4 millones de pesos, que devengaría una tasa de entre 4 y 6%. El banco estaría exento de toda clase de contribuciones ordinarias, excepto la de patente, predial y timbre. Tendría derecho a exportar los dividendos en oro de sus accionistas. Inició sus labores el 23 de febrero de 1882. El Banco Mercantil nació, a su vez, de una concesión a 30 años establecida por contrato de 18 de febrero de 1882 (inició sus operaciones el 21 de mayo de ese mismo año) entre el gobierno federal y Eduardo L’Enfer, mediante el cual se le autorizó a emitir billetes hasta por el triple de sus existencias, así como bonos de caja. El nacimiento del Banco Nacional de México puso fin a la competencia que habían establecido los bancos Nacional Mexicano y Mercantil, aunque con la formación de un monopolio para ciertas operaciones y su conversión en agente financiero del gobierno, esto es, en una especie de banco central privado, *vid.* Labastida, L. G. (1989, p.341), Lobato López, E., (1945, pp. 166-170) y Hernández, Octavio A. (1961, 200-205).

Entre los segundos, se encuentran el Banco de Londres, México y Sudamérica (autorizado durante el llamado segundo imperio como una sucursal del banco inglés *The London Bank of Mexico and South America, Ltd.*), convirtiéndose en banco mexicano de concesión federal, con el nombre de Banco de Londres y México, el 21 de agosto de 1889, sobre la base de la transformación del Banco de Empleados, y dos bancos autorizados por el gobierno de Chihuahua: el Banco de Santa Eulalia (25 de noviembre de 1875, convertido en Banco Comercial de Chihuahua, el 15 de marzo de 1889) y el Banco Mexicano (el 8 de marzo de 1878), de tal manera que la estructura bancaria heredada a la dictadura, efectivamente iniciada en 1884, se componía de cuatro bancos nacionales y cuatro del Estado de Chihuahua. Todos eran bancos de emisión, con la diferencia de que los billetes de los bancos creados por concesión federal, también llamados nacionales, podían circular en todo el territorio de la República, mientras que los billetes de los bancos del Estado de Chihuahua sólo circulaban dentro de los límites de su propio territorio.

A finales del año de 1879 el país adolecía de escasez monetaria. Esta situación, con graves repercusiones sobre la movilidad de la riqueza nacional, llevó al presidente Díaz a autorizar al Nacional Monte de Piedad a emitir certificados de depósito, que funcionarían como billetes de banco reembolsables a la vista, que prácticamente constituían moneda fiduciaria.<sup>81</sup> Durante la presidencia del general González estos instrumentos de cambio fueron designados con su nombre correcto de billetes de banco, y se autorizó al Monte de Piedad a emitirlos por una cantidad de hasta 9 millones de pesos. El Nacional Monte de Piedad se convertía en un banco de emisión efímero (“parodia de banco” lo llamó Cosío Villegas); perdió esta característica con la crisis de 1883-1884, cuando se vio imposibilitado para reembolsar el efectivo a los tenedores de sus depósitos que masivamente reclamaban la conversión.

---

<sup>81</sup> El 11 de septiembre de 1879, Porfirio Díaz aprobó el acuerdo que la Junta Gubernativa del Nacional Monte de Piedad había tomado el 6 de ese mismo mes para autorizarlo a emitir los impresos de sus certificados, los cuales eran “reembolsados a la vista, al portador y en la ciudad de México”. El 12 de febrero de 1881, se le dio abiertamente la autorización para la emisión de billetes por un importe igual al capital colectivo del Monte.

Otra de las manifestaciones de la escasez de circulante fue la falta de moneda fraccionaria, lo que en mayor medida afectaba a las transacciones de las clases débiles. Para atender este problema, el presidente González sometió al Congreso el 23 de abril de 1881 una iniciativa (aprobada el 16 de diciembre de ese mismo año) en que solicitaba la autorización para acuñar monedas de níquel, “por una cantidad que no excedería de cincuenta centavos por habitante”,<sup>82</sup> y hacer frente a esta eventualidad. El monto de la acuñación fue de 4 millones de pesos. Esta moneda de níquel, después de vencer las naturales desconfianzas iniciales, fue bien aceptada por las clases populares, pues les facilitaba sus operaciones diarias de compra, aunque al final del cuatrienio 1880-1884 fueron rechazadas con escándalo y el presidente se apresuró a ordenar que se abrieran las oficinas necesarias para su canje.

La crisis de liquidez internacional durante 1883-1884, provocó en el país una situación desesperada, en 1884 sobre todo, al frenarse de tajo el flujo de recursos externos<sup>83</sup> y ante la necesidad de hacer frente a los compromisos externos e internos a que había orillado, la incesante actividad económica desarrollada por la administración del presidente González.<sup>84</sup> A finales de 1884 era claro que el desarrollo del país estaba condicionado por la expansión mundial y que la continuidad del desarrollo del país debía depender de factores internos para hacer

---

<sup>82</sup> Daniel Cosío Villegas (1970, p. 759) dice que “la iniciativa de ley no sólo correspondía a necesidades reales, sino que el remedio propuesto era perfectamente razonable, y experimentado ya por Estados Unidos y varios países europeos importantes; pero chocaba con la tradición inmemorial de una moneda cuyo valor intrínseco había sido igual y hasta superior a su valor nominal.”

<sup>83</sup> Antes de que se llegara a un acuerdo para el arreglo de la deuda pública, ya durante la administración del presidente González, los capitales del exterior empezaron su concurrencia a la economía mexicana, los que se frenaron durante esta crisis financiera internacional, arrastrando las expectativas de progreso del país. Dice Carlos Marichal (1998, p. 41) que desde los primeros años del cuatrienio de 1880-1884, “empresarios e inversionistas de los Estados Unidos habían empezado a canalizar un volumen considerable de fondos hacia los ferrocarriles y minas de México. Los capitalistas europeos mostraron una actitud más reticente para entregar una cantidad tan considerable de fondos, aunque [desde la administración de Maximiliano y el gobierno de la Restauración] realizaron inversiones importantes en el Ferrocarril Mexicano y en el Banco de Londres y México [...] y [...] más tarde, en 1882] en el Banco Nacional.”

<sup>84</sup> Apunta Cosío Villegas (1970, p. 758) “que quizás durante la Era Gonzalina, por primera vez en la historia nacional, se produce una expansión económica impetuosa”.

frente a las contingencias internacionales que se presentaran. Estas condiciones críticas arrastraron también al Nacional Monte de Piedad a la condición difícil provocada por la exigencia del público tenedor de sus billetes, de convertirlos en moneda metálica.

Para que el gobierno dejara de quedar expuesto a los vaivenes del exterior, era necesario explorar la posibilidad de contar con una especie de banco central privado que al mismo tiempo que emitiera billetes, se convirtiera en agencia financiera del gobierno, capaz de auxiliarlo en sus temporales problemas de caja. Para desempeñar este papel se eligió al Banco Nacional de México, nacido de la fusión de los bancos Nacional Mexicano y Mercantil<sup>85</sup> a cambio de una concesión en exceso privilegiada, en perjuicio de los demás bancos y de las rentas del propio gobierno, “la riqueza de las concesiones hechas al Banco [...] –decía un autor en 1889- no tiene precedente en la historia; no hay ni ha existido jamás una institución semejante, que goce de tantas prerrogativas para sí, y de tantos elementos de destrucción para sus competidores”.<sup>86</sup> Los privilegios otorgados no eran sino muestra de la desesperación de los gobernantes y de la pobreza en que se encontraba la hacienda pública.

La fundación del Banco Nacional de México se originó mediante concesión aprobada por el ejecutivo federal el 15 de mayo de 1884 y por el Congreso federal el 31 del mismo mes. Independientemente de los excesos contratados, esta concesión es de singular importancia porque contenía, por primera vez en nuestro país, disposiciones regulatorias de la banca, aunque específicamente dirigidas a favorecer a este banco y a perjudicar a los competidores. Entre las disposiciones de este contrato, cabe destacar las siguientes:

- i) Funcionamiento de sucursales, ii) Abrir al gobierno federal una cuenta

---

<sup>85</sup> Para información sobre estos tres bancos y el de Londres y México, *vid.*: Labastida, Luis G., (1989, pp. 87-103); Lobato López, Ernesto, (1945, pp. 159-170); Hernández, Octavio A., (1961, pp. 188-205).

<sup>86</sup> Labastida, L. G., (1989, p. 97).

corriente de 6 a 8 millones de pesos anuales a un interés de 6% anual que se abonaría o cargaría por días, iii) El gobierno garantizaría este crédito con una parte de los derechos de las aduanas marítimas y fronterizas para lo cual emitiría certificados para ser entregados al banco, iv) No conceder autorización para nuevos bancos de emisión y los ya establecidos sólo podrán emitirlos por un monto igual a la parte del capital exhibido; para operar los bancos de emisión del país deberían contar con una concesión federal, lo que venía a perjudicar a los bancos de los Estados, v) El gobierno federal depositaría sus fondos, títulos de crédito o metales preciosos (por el depósito de estos dos últimos renglones el banco cobraría por una sola vez 0.5% independiente del tiempo de duración), vi) El banco se encargaría del servicio de la deuda pública (interna y externa) del gobierno federal, vii) El gobierno federal se obligaba a recibir sólo billetes de este banco y de los que estuvieran en circulación del Monte de Piedad, viii) El plazo de la concesión sería de 50 años, ix) Se exentaría al banco de toda clase de impuestos con excepción del predial y del timbre, x) el banco tenía que garantizar el 33% de su emisión de billetes con efectivo, es decir, en metálico. Estas cláusulas muestran los enormes privilegios concedidos al Banco Nacional de México, a cambio de una línea anual de crédito por 6 a 8 millones de pesos y prestar ciertos servicios (remunerados) de banca central. Esta concesión tuvo como fundamento legal la reforma constitucional de diciembre de 1883<sup>87</sup> y el Código de Comercio de 1884, que agrupó en uno de sus capítulos las disposiciones relativas a la regulación de la banca que, si bien deficiente, era la primera que se expedía en el país.

Las semejanzas entre lo establecido en el contrato mediante el cual se fundó el Banco Nacional de México y lo dispuesto por el Código de Comercio de

---

<sup>87</sup> La reforma a la fracción X del artículo 72 de la Constitución (14 de diciembre de 1883) autorizó al Congreso federal para la expedición de códigos obligatorios en toda la República, lo cual hizo posible que durante el mismo gobierno del general González se emitieran, como se ha señalado, los códigos de minería y comercio. El Código de Comercio fue expedido el 15 de abril de 1884, promulgado y publicado el 20 de abril y vigente a partir del 20 de julio de ese mismo año. En él se establecieron las bases para la formación y desarrollo de la estructura bancaria del país, a la cabeza de la cual se colocó al Banco Nacional de México, el más importante de la nación.

1884, también llamado Código Baranda, es innegable.<sup>88</sup> El Código estableció la autorización federal previa como requisito de inicio de operaciones de los bancos, lo que implicaba la federalización de la materia bancaria. Los bancos tenían que organizarse como sociedades de responsabilidad limitada (de acuerdo con el Código), esto es, que la responsabilidad de los socios quedaba limitada hasta el monto de sus acciones, el capital se dividía en acciones, se estableció un mínimo de socios (cinco), el monto de sus emisiones de billetes no podía ser mayor del de su capital exhibido, y pagarían por aquél un 5%, se obligaban a publicar en el *Diario Oficial* y en otro periódico de su domicilio un corte de caja visado por el interventor oficial, el 66% de su emisión se garantizaría con efectivo (33% en la Tesorería y 33% en sus cajas), prohibió las sucursales en el país de bancos extranjeros (lo que abiertamente perjudicaba al Banco de Londres y México). De la comparación entre lo dispuesto por el Código y el contrato de concesión del Banco Nacional de México, se observa la gran desproporción entre lo que el gobierno exigía a éste y lo que requería de los otros bancos. Prácticamente se monopolizó la emisión de billetes con grave perjuicio para los bancos de Londres y México y los cuatro domiciliados en Chihuahua: el Minero Chihuahuense, el de Chihuahua, el de Santa Eulalia, y el Mexicano, y la existencia misma del Banco de Londres, México y Sudamérica se hizo precaria, hasta el año de 1889.

El desarrollo de la institución bancaria es una obra propia del régimen instaurado en 1876-1877, con particular relevancia del cuatrienio 1880-1884, que estableció las bases institucionales y jurídicas de la actividad. Sobre esta base, durante los años de la dictadura (1885-1911) continuó el perfeccionamiento de la regulación del sistema bancario que comprendería, por un lado, el nuevo Código de Comercio de 1889,<sup>89</sup> que recogió el contenido de la ley especial de 10 de abril de 1888,<sup>90</sup> expedida para reglamentar a las sociedades anónimas y a las de

---

<sup>88</sup> Véase el cuadro comparativo de ambas regulaciones en Ludlow, Leonor, (2006, p. 38).

<sup>89</sup> Fue promulgado este año (15 de septiembre), pero entró en vigor a partir del 1 de enero de 1890.

<sup>90</sup> Esta ley estableció la regulación de las sociedades anónimas y de las sociedades de responsabilidad limitada. Estaba formulada en un estilo tan moderno que fue copiada íntegramente por el Código de Comercio de 1889-1890 y es la base de la actual Ley general de sociedades

responsabilidad limitada y, por otro, la primera ley bancaria propiamente dicha, la Ley General de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897. Esta ley, especializó por funciones a las instituciones de crédito, aunque de manera limitada, y se diferenciaron en bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios; esta ley dejó fuera, entre otras instituciones, a los almacenes generales de depósito, los que habían sido considerados anteriormente por el Código de Comercio de 1889-1890.<sup>91</sup> Por esta ley, el Banco Nacional de México perdió el monopolio que de hecho tenía en la emisión de billetes y los privilegios fiscales de que había gozado desde su fundación e introdujo mayor equidad entre los elementos del sistema.

Habían de transcurrir treinta años desde la restauración de la República, antes de que quedara institucional y legalmente estructurado el sistema bancario del país. Al expedirse esta ley había 10 bancos (uno era hipotecario y nueve de emisión; de estos últimos, dos tenían carácter nacional y siete estatal),<sup>92</sup> pero de esta fecha a 1903 se otorgaron 21 concesiones y se crearon bancos en todos los Estados, a excepción de Tlaxcala y Colima.<sup>93</sup> Después de este año y hasta finales del Porfiriato sólo se crearon cuatro bancos más. El 16 de febrero de 1900 se

---

mercantiles en vigor. Entre sus principales disposiciones se encuentran las relativas a la constitución sucesiva y simultánea de la sociedad, la suscripción de acciones, el valor y los derechos iguales conferidos por las acciones, éstas podían ser al portador o nominativas, creaba tres órganos de gobierno: asamblea de accionistas, administración y vigilancia por un comisario, las asambleas podían ser ordinarias o extraordinarias, constitución obligatoria de la reserva legal, publicación del balance anual, preveía el régimen de disolución y liquidación de la sociedad, *vid.* Barrera Graf, J. (1984, pp. 152-153).

<sup>91</sup> En este Código, en su Libro Segundo (“Del comercio terrestre”), Título Cuarto (“Del depósito mercantil”), Capítulo Primero (“Del depósito mercantil en general”, artículos 332-339) y el Capítulo Segundo (“De los almacenes generales de depósito”, artículos 340-357), con especial referencia al artículo 355 que menciona la incorporación de los almacenes generales de depósito en una próxima ley de Instituciones de Crédito, lo que obviamente no sucedió; por tal razón, debió de expedirse en 1900 una ley especializada sobre “Almacenes generales de depósito”, la que otorga a estos almacenes la categoría de instituciones de crédito.

<sup>92</sup> Los dos bancos nacionales de emisión, eran el Nacional de México y el de Londres y México; los siete estatales eran el Minero de Chihuahua, el Comercial de Chihuahua, el Mercantil de Yucatán, el Yucateco, el de Durango, el de Nuevo León y el de Zacatecas. El hipotecario era el Banco Internacional e Hipotecario de México.

<sup>93</sup> Un banco de compensación (el Banco Central Mexicano), el Agrícola e Hipotecario de México y 19 de emisión en sendos estados de la República, *vid.*: Ludlow, Leonor, y Alicia Salmerón Castro, (1997, pp. 298-300). De 1904 a 1908 sólo se crearon uno de emisión y un refaccionario, y se autorizó la fusión de los bancos yucatecos en el Banco Peninsular Yucateco. Además, de la fundación de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento para la Agricultura.

promulgó una Ley sobre Almacenes Generales de Depósito, que en su artículo segundo estableció que “los almacenes generales de depósito serán considerados como instituciones de crédito y se regularán por las disposiciones de la ley de 1897”, la que de hecho era reformada por esta ley de 1900.<sup>94</sup> El artículo tercero de la misma ley disponía que los almacenes generales de depósito serán de dos clases: Los almacenes de mercancías nacionales y nacionalizadas por haber cubierto las obligaciones fiscales y los de mercancías extranjeras que tuvieran insatisfechos los derechos fiscales. El sistema bancario siguió desarrollándose dentro de marcos regulatorios más ciertos y en 1908 existían 33 bancos en el país, de los cuales sólo dos eran hipotecarios y cuatro refaccionarios; el resto eran bancos de emisión.<sup>95</sup>

La concentración de las operaciones era un fenómeno sobresaliente en la realidad bancaria del país. En 1910, el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México controlaban el 77.6% de los depósitos bancarios y en el sistema bancario predominaban diez bancos, que en conjunto representan el 75.3% del total del capital social, el 96.3% del total de los depósitos y cuenta corriente, y el 73.6% del total de los billetes. Se trataba de una economía financieramente desarrollada aunque arrastraba problemas que se agravarían en los últimos años del régimen porfiriano y se harían críticos en los años de 1913-1916. Estos problemas no se originaron con las emisiones fiduciarias de los constitucionalistas

---

<sup>94</sup> Ernesto Lobato López (1945, p. 194) y Octavio Hernández (1961, p. 228) dicen, con razón, que el 16 de febrero de 1900 se promulgó una Ley sobre Almacenes Generales de Depósito. Fuera de estos autores no se ha encontrado referencia a esta ley, salvo en la magnífica recopilación de disposiciones legales y debates parlamentarios relacionados con el Banco Único de Emisión y las demás instituciones de crédito del país, realizada por el señor Francisco Trejo (1921, pp. 181-182), Diputado Federal por el Primer Distrito Electoral del Estado de Nayarit. Hernández, O. A. (p. 228) dice que al amparo de esta Ley se suscribió (3 de julio de 1901) un convenio para la constitución de los Almacenes Generales de Depósito de México y Veracruz, S. A. Este autor señala también que esta Ley consideró a estos almacenes “como instituciones bancarias” y “los sujetó” a la Ley General de Instituciones de Crédito. Entre sus funciones se encontraban “el almacenaje, la emisión de certificados de depósito y bonos de prenda”. Por su parte, Lobato (1945, p. 186) dice que un proyecto de ley bancaria de 1896 clasificaba a estas instituciones en bancos de emisión, hipotecarios, refaccionarios, agrícolas, prendarios, cajas de ahorro y almacenes generales de depósito, pero en la ley de 1897 sólo se reconocieron las tres primeras clases. La inclusión, entre otras, de los almacenes generales tenían como propósito, por un lado, especializar las funciones de las instituciones de crédito y, por otro, integrar las vías de comunicación con la actividad comercial.

<sup>95</sup> *Vid.* Lobato López, E., (1945, p. 225).



y las exigencias financieras a los bancos del gobierno de Huerta, pero sí se agudizaron con ellas. Al término del año fiscal de 1910-1911 el total de billetes emitidos por los 24 bancos existentes con autorización para esta función, ascendía a 116.7 millones de pesos, correspondiendo 74.1 millones de pesos a los dos bancos mayores, es decir, el 63.5 % del total emitido. El 36.5% correspondía a los 22 bancos de los Estados. La política bancaria<sup>96</sup> de la dictadura fue exitosa en el sentido que permitió crear una vasta red de instituciones de alcance nacional y local que contribuyó al desarrollo de la intermediación financiera y, sobre todo, a la generalización de la economía dineraria, dentro de la cual la presencia de la moneda fiduciaria fue cada vez mayor.

El sistema financiero fue exhibiendo sus debilidades a medida que el número de sus elementos y su complejidad crecían. Entre estas deficiencias se pueden contar las derivadas de la carencia de personal calificado para el desempeño adecuado de la función de intermediación financiera; las dificultades de la circulación (falta de aceptación del público) de los billetes de banco; la excesiva predisposición de la banca a la emisión de billetes, por ser la actividad más redituable, antes que servir a las operaciones de crédito comercial; el desapego de su objetivo primordial de banca comercial y depósito para convertirse de hecho en banca de inversión, provocándose el congelamiento de sus fondos que sólo podía compensar con una mayor emisión de billetes, poniendo en riesgo la estabilidad monetaria y de precios. Esta desviación de actividades de los bancos llevó a la reforma de la Ley de Instituciones de Crédito (19 de junio de 1908). Una autora ha explicado el objetivo de la reforma bancaria como una manera de “obligar a los bancos a realizar únicamente aquellas operaciones que les estaban permitidas [...] y facilitar el desarrollo de establecimientos bancarios

---

<sup>96</sup> Como ya se dijo, la reforma constitucional de 14 de diciembre de 1883 que hizo posible esta política, los Códigos de Comercio que regulaban a las instituciones bancarias, la concesión del Banco Nacional de México, de cuyo clausulado se desprendía que la emisión de billetes se convertía, de hecho, en un monopolio de este banco. Sin ignorar que en 1875, Manuel Dublán elaboró un proyecto de ley, *vid.*: Lobato López, Ernesto, (1945, pp. 168-170); Hernández, Octavio A., (1961, pp. 202-205); Marichal, Carlos, (1986, pp. 231-265); Bátiz V., José Antonio, (1986, pp. 274-297), y Ludlow, Leonor, (1986, pp. 299-345) y (2006, pp. 13-52).

que atendieran necesidades de crédito a mediano y largo plazos”.<sup>97</sup>

Las malas operaciones bancarias que transformaron los créditos comerciales en créditos de plazo indefinido condujeron a la congelación de los fondos de la banca y a que el gobierno permitiera una emisión de billetes con menor respaldo. Para salvar este grave problema el gobierno creó la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura (3 de septiembre de 1908),<sup>98</sup> que en realidad se dedicó a otorgar créditos hipotecarios a los terratenientes para liquidar sus créditos comerciales con los bancos y proporcionarles a éstos la liquidez de la que estaban urgidos, pero de agricultura e irrigación no hubo mayor cosa; por eso Bulnes comentaría, con su retórica característica, que los únicos irrigados con dinero fueron los bancos y no la agricultura con agua.<sup>99</sup>

En la creación y operación de la banca mexicana, durante el Porfiriato, prevalecieron las siguientes características: preferencia por el capital extranjero y las operaciones de corto plazo y más lucrativas; personal integrado mediante selección que consideraba condiciones como la edad, el refinamiento de las costumbres, la riqueza personal, el buen nombre de familia, y otras por el estilo; empirismo; monopolio, y desapego constante a la ley (contabilidades fraudulentas, privilegios desigualmente repartidos, prácticas bancarias irregulares que hacían temer por las quiebras y las suspensiones de pagos, los ocultamientos de fondos y la impunidad de los responsables).<sup>100</sup> Tomando en consideración la evolución de la legislación bancaria o la ausencia de ella, se ha dividido el proceso de

---

<sup>97</sup> Blanco, Mónica, (2008, p. 16).

<sup>98</sup> La importancia de la irrigación puede evaluarse por la reforma a la reforma a la fracción XXII del artículo 72 de la Constitución (20 de junio de 1908) por medio de la cual se facultó al Congreso de la Unión “para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas”, así como por la inclusión en el presupuesto federal de una partida de 600 mil pesos anuales.

<sup>99</sup> Bulnes, F., (1972, p. 240).

<sup>100</sup> *Vid.*: Hernández; O. A., 1961, pp. 233-248. Este autor caracteriza a la banca porfiriana por su extranjerismo, comercialidad, lucrofilia, empirismo, selectivismo, clasicismo y bancarismo, monopolismo, desvío, privilegio, favoritismo antieconómico. *Vid.* también Lobato López, E., (1945, pp. 210-242).

estructuración de la banca en cuatro etapas: a) Anarquía por ausencia de regulación legal (1867-1883), b) Inicios del encauzamiento y control de las operaciones de la banca (1884-1889), c) Ajuste entre la libertad irrestricta (excesiva discrecionalidad) y el control operativo (1890-1897) y d) Régimen legal específico, consolidación y decadencia (1897-1910).<sup>101</sup>

Al inicio de la Revolución mexicana en 1910, el ya frágil sistema bancario del régimen porfirista estaba integrado por 24 bancos de emisión, dos hipotecarios y cinco refaccionarios.<sup>102</sup> Este “sistema bancario creado por la ley de 1897 no dio, de manera efectiva, los resultados que de él se esperaron; primero, porque la ley no pudo organizar un sistema uniforme y justo que técnicamente planeaba, sino que dio base a la constitución de privilegios y abusos, sustentados por influencias políticas; segundo, la ley fue casi constantemente burlada en la práctica, por los mismos creadores y administradores de la mayoría de los bancos. Histórica y técnicamente ha quedado demostrado que [...] la casi totalidad de los bancos de emisión estaban ya en 1908 funcionando sobre bases inestables [...]; circunstancias todas que se agravaron considerablemente entre 1908 y 1910 en que principió la Revolución”.<sup>103</sup>

## 7. La deuda inglesa

El año de 1884 fue un año crucial para la economía mexicana. La precariedad del Tesoro presionaba a buscar nuevas fuentes de financiamiento para compensar la insuficiencia del presupuesto. El arreglo de la deuda inglesa

---

<sup>101</sup> Hernández, Octavio A., (1961, pp. 194-195).

<sup>102</sup> Manero, Antonio, (1991, pp. 31-32). Los 24 bancos de emisión eran: Banco Nacional de México, Banco de Londres y México, Banco de Aguascalientes, de Coahuila, Minero de Chihuahua, de Durango, de Guanajuato, de Guerrero, de Hidalgo, de Jalisco, del Estado de México, Mercantil de Monterrey, de Morelos, de Nuevo León, Occidental de México en Sinaloa, Oriental de México en Puebla, Peninsular de Yucatán, de Querétaro, de San Luis Potosí, de Sonora, de Tabasco, de Tamaulipas, Mercantil de Veracruz, de Zacatecas. Los dos bancos hipotecarios: Banco Hipotecario de Crédito Territorial, Banco Internacional Hipotecario. Los cinco bancos refaccionarios: de Campeche, de La Laguna, de Michoacán y Chihuahua, Banco Mexicano de Industria y Comercio y Banco Central Mexicano.

<sup>103</sup> Manero, A., (1991, p. 33).

era precondition para acceder a los mercados de capitales europeos. El presidente González logró el restablecimiento de relaciones con Inglaterra en 1884 a cambio de negociar un contrato para el reconocimiento, consolidación y conversión de la deuda de Londres, el que fue firmado el 10 de junio de 1884 en contravención de la ley de 14 de junio de 1883.<sup>104</sup> Este contrato sufrió diversas modificaciones hasta que el 18 de septiembre de 1884, Edouard Noetzlin, representante del gobierno mexicano en las negociaciones y alto funcionario del Banco Nacional de México, integró un proyecto para ser puesto a consideración del Comité de Tenedores de Bonos, y se presentó al Congreso federal el 7 de noviembre de 1884, cuando faltaban sólo 24 días para que terminara el mandato presidencial del general González.

Se desató, entonces, en contra de este convenio, una campaña de prensa de condena pública al arreglo, se realizaron diversas manifestaciones en las plazas y calles de la ciudad de México, se llenaron de gente las galerías del recinto legislativo para presionar al Congreso a inclinarse por la negativa de la aprobación,<sup>105</sup> operación que finalmente frustró el arreglo de la deuda, pese a que hubo voces de diputados prestigiados que lo defendieron, como las de Justo Sierra y Francisco Bulnes, así como las de Francisco Cosmes, Hilario Gabilondo y Luis Pombo. Don Justo Sierra hizo una inteligente e informada defensa del contrato en las sesiones del 12 y 14 de noviembre de 1884,<sup>106</sup> contra los argumentos del entonces joven diputado Salvador Díaz Mirón. En realidad este contrato había sido motivado por la premura de conseguir financiamientos que salvaran la apurada situación en que se encontraban las finanzas públicas por los elevados *deficit* en que se había incurrido para el pago de las subvenciones de las vías férreas, para el tendido de líneas telegráficas, la construcción de carreteras,

---

<sup>104</sup> Esta ley clasificaba la deuda de la siguiente manera: a) la deuda reconocida con pagos al corriente, b) los préstamos legítimos diferidos, perjudicados o caducados y c) los bonos de las deudas convencionales. Estas deudas se convirtieron en una sola por la ley de 14 de junio de 1883.

<sup>105</sup> El contrato fue aprobado en lo general, pero cuando se entró a la discusión en lo particular, el desorden impidió la continuación de los debates.

<sup>106</sup> Sierra, J., (1984b, pp. 100-115). Contra el debate estuvieron también don Guillermo Prieto y Alberto García Granados, entre otros.

puentes, faros y mejoras en los puertos marítimos.

Hay opiniones muy calificadas en el sentido de que la oposición al arreglo de la deuda fue orquestada por el propio general Díaz, pues no deseaba que el general González resultara exitoso en esta materia. Ya bastante buenos eran los logros alcanzados en su administración, como para todavía permitir que dejara el encargo presidencial con los aplausos y reconocimiento del pueblo por haber abierto las puertas al financiamiento internacional. Díaz exigía en sus colaboradores lealtad y eficiencia, pero jamás permitía la popularidad. Cuando Díaz se inclinó por González para que lo sucediera en 1880, conocía muy bien la faceta de sus debilidades, pero no tenía certeza de su eficacia como administrador, no obstante respetarlo como el eficiente hombre de armas que era. Si González no hubiera sido derrotado en el arreglo de la deuda inglesa, se hubiera convertido, pese a su probada lealtad a Díaz, en un serio competidor por la presidencia en los períodos subsecuentes. Sería un lógico “alternador” en el mando y el México no sería el país de uno, sino de dos hombres.<sup>107</sup>

Existen, como se ha señalado, algunos elementos que permiten desconfiar de la autenticidad y espontaneidad de las protestas y oposiciones al convenio, que la confusión del momento no ayudaba a discernir con objetividad lo que realmente sucedía. De ahí que el motivo del repudio popular cobrara certidumbre ante la “opinión pública” con la complacencia de sus enemigos (la prensa, por ejemplo) e interesados en eliminarlo como una opción política factible, acabando con sus posibilidades políticas futuras, dejando a Díaz como el hombre insustituible.<sup>108</sup> Con todo, González fue uno de los iniciadores del desarrollo económico, el cual vivió

---

<sup>107</sup> Vid. Cosío Villegas, D., (1970, pp. 771-798); Katz, F., (2001, p. 103); Marichal, Carlos, (1998, p. 48); (Sierra, J., 1984b, p.106). (Sierra cuenta que al preguntarle al general Díaz, presidente electo, su parecer sobre este asunto, le contestó: “El convenio no es en mi sentir, después de bien meditado, el mejor que hubiera podido hacerse con los tenedores de bonos [...]”. Cosío Villegas dice (1970, p. 798) que “puede tenerse por seguro, porque así lo comprueban hechos posteriores, que espontáneo o buscado, González resintió ese comportamiento de los porfiristas, el cual debió parecerle, en el mejor de los casos, turbio; asimismo, Porfirio, debilitando a González, fortificó su posición política”.

<sup>108</sup> Pablo Piccato (2003, pp. 531-579) hace un excelente análisis de esos acontecimientos y de paso examina lo que se entendería por “opinión pública”.

sus mejores momentos durante la dictadura, sobre todo, en los años 90. El mismo convenio rechazado de la deuda inglesa sirvió de guía a la inminente segunda presidencia de Díaz para conocer lo que podía obtenerse de los obligacionistas y lo menos que podía ofrecerse a cambio. Fue sin quererlo una prueba de ensayo y error, en la que los costos corrieron a cargo de González y los beneficios fueron recogidos por Díaz.<sup>109</sup>

Es cierto que el convenio del general González había incurrido en una concesión gravosa para el país, al aceptar la conversión de los viejos bonos de la deuda en nuevos títulos pagaderos en el metal áureo. Sin embargo, el monto de la deuda (14.5 millones de libras) reconocido en ese contrato era ligeramente menor del convenido en la conversión Dublán de 1885-1886 (poco más de 14.6 millones de libras); pero en el arreglo de 1884 había un monto adicional de casi 2.8 millones de libras por concepto de comisiones, que fue lo que despertó las suspicacias manifestadas en forma tan escandalosa por la “opinión pública”.<sup>110</sup> Con fines de hacer una comparación ventajosa para la conversión Dublán, los interesados resaltaron la bondad de ésta al referirla al monto pretendido por los acreedores (poco más de 23.3 millones de libras) y el que finalmente se convino, dejando una economía de poco menos de 8.8 millones de libras. Lo cierto es que la única ventaja visible es la eliminación de las comisiones que el contrato de 1884 había reconocido.

El general Díaz tenía por norma criticar los tratos logrados por sus

---

<sup>109</sup> Leonor Ludlow (2008, p. 57), es de la opinión de que “a pesar del rechazo generalizado, los porfiristas no perdieron de vista la iniciativa de solución a la deuda inglesa, porque sería la piedra de toque para el futuro restablecimiento del crédito exterior”. Los defensores del contrato no se dieron por vencidos y Bulnes “solicitó a la Cámara, el 18 de noviembre, que se estableciera de nuevo una comisión para presentar una propuesta que se ganó por 82 votos a favor y 71 en contra. Al terminar la sesión se registró un tumulto frente al recinto de la Cámara que enfrentó a la policía con piedras, armas blancas y de fuego. Esto obligó al presidente González a entablar una reunión con Porfirio Díaz, donde se acordó la suspensión del contrato Noetzlin y la cancelación del proyecto Rivas, decisión que anunció al entregar la banda presidencial a su sucesor. [...] En febrero de 1885] la decisión fue confirmada por el nuevo ministro de Hacienda Manuel Dublán”. El arreglo se firmó el 23 de julio de 1886.

<sup>110</sup> La prensa, los estudiantes, los representantes populares, el “populacho”, entre otros. *Vid.* Piccato, *op. cit.*

antecesores; lo hizo con Lerdo (en relación con algunas concesiones ferroviarias) y ahora con González (exhibiendo la corrupción de su gobierno, el enriquecimiento de algunos colaboradores suyos mediante la intermediación en el otorgamiento de las concesiones y otros servicios públicos). Esta era una práctica de inicio de gobierno para impresionar a la opinión pública; además, arrogándose el general Díaz el papel de guardián de la patria, combatía los aspectos evidentemente negativos de sus predecesores para destruirlos o desautorizarlos o bien llevara su denuncia hasta los tribunales, aunque en lo personal continuara estimulando esa debilidad que atacaba, como hizo con González. Confiado en la desmemoria del pueblo, después de algún tiempo prudente, retomaba el problema y se servía de la solución objetada y lo que antes había condenado en manos ajenas, ahora en las suyas se conducía, con algunos cambios, al resultado feliz.

La obra de gobierno de Manuel González comienza a ser rescatada y a dársele los perfiles que objetivamente la definirían. Por ejemplo, Friedrich Katz hace un buen balance de algunos avances significativos de su administración:<sup>111</sup>

[...] la profunda transformación que experimentó México entre 1880 y 1884. Los cambios legales [...] La primera línea ferroviaria entre México y los Estados Unidos se inauguró en 1884; las inversiones norteamericanas crecían a ritmo sobrecogedor; por primera vez desde la derrota de Maximiliano, México tenía relaciones diplomáticas con todos los países europeos relevantes; la construcción del ferrocarril y la victoria final sobre los apaches, que tuvo lugar entre 1880 y 1884, abrió nuevos caminos a través de la frontera norte de México hacia lugares hasta entonces inaccesibles.

A la administración del general González se deben las reformas constitucionales y legales, el Decreto del Congreso que autorizó al Ejecutivo para expedir los Códigos de Comercio y de Minería (15 de diciembre de 1883), que prepararon la emisión de los nuevos códigos federales de Comercio, conocido como Código Baranda, y de Minería (de 22 de noviembre de 1884). Además, expidió un nuevo Código Civil en 1884 (que abrogó al de 1870), modificó el Penal

---

<sup>111</sup> Katz, F., (2001, p. 103).

(26 de mayo de 1884), expidió una tercera ley de amparo (14 de diciembre de 1883), la ley ferrocarrilera de 1881, el reglamento de 1883 sobre construcción, conservación y servicio de los ferrocarriles, una reglamentación de la expropiación de 1882 y otras. Con el Código de Comercio se sentaron las bases de la regulación bancaria, con el Minero se abandonó, para bien o para mal, el concepto tradicional de propiedad del subsuelo que procedía de la Colonia y que la Carta federal de 1917 restableció en sus antiguos términos.<sup>112</sup>

La obra material más importante de la administración de González la constituyó el Ferrocarril Central (1970 kilómetros), uno de los ejes más importantes del sistema ferroviario del territorio nacional, determinante en el total (poco más del 42%) del tendido de líneas férreas realizado durante su período presidencial que ascendió a 4 658 kilómetros. Esta cifra representaba casi el 25% del total habido en 1910. La conclusión del tendido de la ferrovía del Central significó un gran impulso para la minería, la agricultura, la ganadería y, en general, para las actividades económicas cuyos mercados se ampliaron y sus costos de transporte se redujeron. Además, los propios costos del transporte ferroviario siguieron una tendencia decreciente importante.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Con relación al sistema de propiedad establecido en el Código Minero, algunos autores consideran que en este ordenamiento no se abandonaba el concepto indiano, sino que sólo incorporaba algunas modalidades a la propiedad de la nación, pero no establecía la propiedad perfecta, “en sentido completo, puesto que la posesión del fondo minero, aunque por tiempo limitado, podía ser revocada o perdida [...] Es decir, un predio minero podía ser perdido cuando por ejemplo no se mantuvieran en él por lo menos ocho trabajadores de manera continuada, o en caso de inobservancia de otros preceptos del código [...] Donde el código innovaba con respecto a la tradición colonial era en el régimen de acceso para todo lo que no fueran metales: carbón de piedra, petróleo, aguas, piedras minerales, los cuales se consideraban incorporados a la propiedad del suelo”, (Riguzzi, P., 1999b, pp. 226-227). Lo cierto es que el Código dejó de considerar la propiedad del suelo y del subsuelo como distintas, una perteneciente al particular dueño y otra a la nación, con excepción de los metales en los que se mantuvo la tradición colonial. El tamaño de la reforma puede apreciarse por la importancia que después llegó a adquirir la explotación de petróleo, el que quedaba unido a la propiedad del suelo, criterio que prevaleció en la ley minera de 1892. En 1909 la ley minera pretendió corregir esta situación.

<sup>113</sup> Sandra Kuntz Ficker (2007, pp. 129-130) señala la “pronunciada caída que experimentaron los costos del transporte ferroviario, particularmente en la década de 1880”. Para sus comparaciones esta autora toma como punto de partida “las elevadísimas tarifas del Ferrocarril Mexicano en la ruta México-Veracruz (de 10.4 centavos por ton/km en promedio), que apenas se distinguían del transporte preferroviario. Cuando el Ferrocarril Central inició sus operaciones en 1884 en la ruta México-Ciudad Juárez, lo hizo con tarifas mucho menores (de 3 centavos por ton/km como promedio), que marcaron la pauta para todas las líneas que se tendieron después. El descenso en



## 8. Los problemas de la plata y patrón oro

Desde comienzos de los años de 1870, el país vivió las consecuencias de la disminución del precio internacional de la plata y su consecuente depreciación en relación con el oro, lo que condujo al abandono en el país del sistema bimetalista de la moneda,<sup>114</sup> y a la instauración del patrón oro, lo que se debió a causas externas e internas, entre otras, la desmonetización de la plata en diversos países y el incremento de la producción nacional y mundial del metal blanco.<sup>115</sup> En el último período del Porfiriato (1903-1911) se reconoció la gravedad de la baja del precio de la plata en las operaciones del sector externo, pues casi todas ellas se realizaban con países que se desenvolvían dentro de un sistema monetario de patrón oro, lo que encarecía las transacciones mexicanas en términos de plata.

El 16 de septiembre de 1894, ante el Congreso de la Unión, el presidente Díaz se veía obligado a reconocer la dependencia monetaria externa al manifestar que el obstáculo principal al progreso del país era la depreciación de la moneda nacional en los mercados extranjeros, sobre los que, “por desgracia, la esfera de acción de México para remediar un mal que tanto lo aqueja, es, a no dudarlo, muy limitada”.<sup>116</sup> La respuesta fue tomar medidas que culminaron con la reforma monetaria de 1905 y la adecuación de las leyes bancarias. La agudización de los

---

las tarifas continuó en la década de 1890, aunque en menor medida. Aun cuando la tendencia descendente se detuvo en el decenio de 1900, el costo del transporte en las cinco líneas principales promediaba para entonces apenas una cuarta parte del costo inicial en la línea México-Veracruz. En conjunto, el costo promedio del transporte ferroviario disminuyó a una tasa de 1.5% anual entre 1880 y finales de la década de 1900.”

<sup>114</sup> Establecido desde 1823. La relación legal entre los dos metales que se adoptó en esa fecha fue de 1:16.5, es decir, 1 gramo de oro por 16 y medio gramos de plata. En la práctica lo que realmente operó fue un sistema monetario plata.

<sup>115</sup> Torres Gaitán, R., (2001, pp. 32-39). Dice John McMaster (1959, p. 374 y 375) que en 1793 el Congreso de Estados Unidos había declarado al peso mexicano (conocido en los países anglosajones con el nombre de *dollar*) como “medio legal de pago” y siguió siéndolo hasta 1857, cuando el gobierno de este país imitó al de Canadá, que en 1853 había determinado que la moneda mexicana dejara de tener esta condición. Estados Unidos empezó a ser un gran productor de este metal en la década de 1860 y 1870, cuando se descubrió su existencia en las minas de Nevada. Entonces inició la acuñación de monedas y a reducir su demanda de pesos mexicanos. Ya para finales del siglo había desbancado a México del primer lugar de producción del metal blanco.

<sup>116</sup> Secretaría de la Presidencia, (1976, p. 170).

problemas monetarios<sup>117</sup> se debían a la disminución del precio de la plata y de su relación con el oro, al agotamiento de las ventajas de corto plazo sobre el aumento de las exportaciones y la disminución de las importaciones que en su origen la depreciación de la plata había producido y a los acrecentados compromisos y valores de las transacciones con los países de patrón oro. Estos problemas de la moneda se traducían en una fuerte carga para el presupuesto del país y una divergencia de las tendencias internacionales que dificultaba sus relaciones comerciales y financieras con los países desarrollados.

De 1873 a 1905, desapareció de la circulación el metal dorado. México se vio forzado a revisar su sistema monetario por dos cuestiones principales. Primera, porque su comercio exterior, su servicio de la deuda exterior y sus movimientos de capital se realizaba con países de patrón oro y, segunda, porque el precio del metal blanco sufría un proceso declinante. Esto llevó a la reforma monetaria de 1905. Para atender este problema, el 4 de febrero de 1903 se creó una Comisión<sup>118</sup> encargada de analizar la situación monetaria interna e internacional, la que en 1904 rindió su informe recomendando la adopción del patrón oro. Por tal razón, el 9 de diciembre de 1904 se expidió la Ley monetaria que establecía este patrón oro. La nueva unidad monetaria fue el peso oro, equivalente a 75 centigramos de oro puro o 24.4391 gramos de plata pura. Lo anterior estableció una relación entre los dos metales de 32.5855 unidades de plata por una de oro, lo que significaba, en términos de oro, que la plata se había depreciado en 100%. De una paridad igual con la moneda norteamericana se pasó a una equivalencia de 2.006 pesos por cada dólar (y 9.76 pesos por libra), lo que le daba un valor al peso de 49.85 centavos de moneda oro norteamericana. En el año fiscal de 1910-1911, la circulación en el país de moneda metálica (oro y plata) ascendía a 145.5 millones de pesos.

La relación de cambio oro-plata, procedente de la Colonia, era de una

---

<sup>117</sup> Particularmente en 1902, cuando la plata registró uno de sus peores años.

<sup>118</sup> Su primera reunión fue el 19 de febrero del mismo año.

unidad de oro por 15.5 unidades de plata (1:15.5), misma que se mantuvo hasta 1872. Torres Gaitán dice que “la depreciación de la plata en relación con el oro, fue causada por el hecho de haberse invertido las magnitudes de la ley de la oferta y la demanda. Mientras aquella aumentaba año tras año, la segunda disminuía más y más, y el efecto no podía ser otro que la inevitable baja de la cotización del metal blanco”.<sup>119</sup> En realidad, en México, desde la Colonia (aproximadamente 1675) y hasta la reforma monetaria de 1905, había imperado un monometalismo plata; “el sesgo platista de la tradición novohispana y mexicana era muy fuerte: la base metálica constituía la ‘reserva popular’ del ‘pueblo medio’.”<sup>120</sup> En 1877 la producción nacional de este metal ascendía a 607 toneladas y a una la de oro, en 1910 estas cifras habían aumentado a 2 305 y 40 toneladas, respectivamente, esto es, la producción de la plata fue en 1910 casi 3.8 veces la de 1877, y la de oro 40 veces.<sup>121</sup>

La producción mundial de plata aumentó de 40 millones de onzas finas en los años de 1860, a 70 millones en los años setenta, 100 millones en los ochenta y 160 millones en los noventa: un incremento de 300%. La producción de oro, por su parte, creció a partir de los años noventa, debido a la mayor producción africana y a los descubrimientos de este metal en California y Australia, lo que hizo menos pronunciada la caída de la relación plata-oro. Entre las causas principales de

---

<sup>119</sup> Torres Gaitán, R., (2001, p. 35). Hobsbawm (1998, p. 46) dice que la relación entre estos dos metales preciosos tradicionalmente usados como unidades monetarias, había durado durante muchos años hasta 1872 y era de 15 unidades de plata por una de oro (15:1). En 1864 el Congreso de los Estados Unidos determinó que la relación entre estos dos metales fuera de 16 a 1 (McMaster, J., 1959, p. 375). Ya se ha señalado que el Congreso mexicano en 1823 estableció una paridad de 16.5 a 1.

<sup>120</sup> Paolo Riguzzi, (1999a, pp. 350-351); Torres Gaitán, Ricardo, (2001, pp. 33-39).

<sup>121</sup> Estos incrementos en la producción de los metales preciosos fue posible por la introducción de los adelantos técnicos de reciente descubrimiento, consistentes en el procedimiento de cianuración, inventado en el año de 1891-1892 y puesto en práctica en México en 1892. Este proceso servía para hacer económicamente aprovechables minerales con bajos contenidos de plata y oro. La invención de los aparatos concentradores generalizaron el proceso de cianuración. En el caso de la plata se descubrió que su tratamiento era más fácil en minerales que contenían plomo, de ahí que se optara por agregar este producto a los minerales no plomosos para hacer posible la obtención de la plata a bajo costo, *vid.* Bulnes, F., (1972, pp. 222-224); Hernández, O. A., (1961, p. 166); López Rosado, Diego, (1963, pp. 207-208); Solís, L., (1970, pp. 59-60). Los tres últimos siguiendo a Bulnes. Por su parte, Pablo Macedo (1989, p. 120) dice que “el auge alcanzado por nuestra industria minera [fue] merced a la introducción de poderosas máquinas, nuevos métodos de trabajo y una considerable masa de capitales”.

reducción de la demanda de plata se encuentra su desmonetización en los países más desarrollados como Alemania y los países de la Unión Latina, que se aferraron al oro. México, China y la India permanecieron dentro de la plata, pero no contaban económicamente dentro de la comunidad internacional. China e India fueron grandes demandantes de pesos mexicanos, que llegaban a estos países, principalmente, por la vía de Londres. A este respecto, un autor señala que “los cargamentos de pesos mexicanos enviados directamente a Asia no llegaron a tener un volumen considerable hasta los años 1860-1870, época en que se iniciaron las operaciones a través del puerto de San Francisco”.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> McMaster, J., (1959, p. 380).

## BIBLIOGRAFÍA DEL CAPÍTULO PRIMERO

Aboites Aguilar, Luis, 2001 “Alcabalas porfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal”, en *Historia Mexicana* (202), México, El Colegio de México, Vol. LI, Núm. 2, octubre-diciembre, 2001, p. 363-393.

Aboites Aguilar, Luis, 2003 *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 1ª ed., 2003.

Altamirano, Ignacio Manuel, 1986 *Obras completas, II. Obras históricas*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

Anna, Timothy et al., 2001 *Historia de México* (trad., de À. Solá, J. Beltrán, M. Escudero y M. Chocano), Barcelona, Crítica, 2001.

Barnes, Harry Elmer, 1955 *Historia de la economía del mundo occidental, hasta principios de la segunda guerra mundial*, (trad. de Orencio Muñoz), México, UTEHA, 1955.

Barrera Graf, Jorge, 1984 “Historia del derecho de sociedades en México”, en *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, 1984, pp. 129-154.

Bátiz V., José Antonio, 1986 “Trayectoria de la banca en México hasta 1910”, en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (eds.), 1986, pp. 267-297.

Bazant, Jan, 2006 *Breve historia de México. De Hidalgo a Cárdenas (1805-1940)*, México, Ediciones Coyoacán, 5ª reimpr., 2006.

Blanco, Mónica (introduc y selec.), 2008 *La reforma bancaria de 1908. Una discusión entre Toribio Esquivel Obregón y Joaquín Casasús*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2008.

Bulnes, Francisco, 1972 *El verdadero Díaz y la revolución*, México, Editora Nacional, 1972.

Calderón, Francisco R., 1965 “Los ferrocarriles”, en Cosío Villegas, Daniel, 1955-1972, v. 7, t. 1), pp. 483-634.

Carmagnani, Marcello, 1989 “El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911”, en *Historia Mexicana* (151), Vol. XXXVIII, núm. 3, enero-marzo, 1989, pp. 471-496.

Carmagnani, Marcello, 1994 *Estado y Mercado. La economía política del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, FCE, 1994.

Carmagnani, Marcello, 2011 *Economía y política. México y América Latina en la contemporaneidad*, México, El Colegio de México (Antología de Textos), 2011.

Ceniceros, José Ángel et al., 1943 *Evolución del derecho mexicano*, 2 t., México, edit. Jus, 1943.

Coatsworth, John H., 1984 *El impacto económico de los ferrocarriles en el porfiriato. Crecimiento contra desarrollo*, (trad. de Julio Arteaga Hernández], México, Era, 1ª ed., 1984.

Coatsworth, John H., 1987 “Características generales de la economía mexicana en el siglo xix”, (trad. de Ciro F. S. Cardoso), en: Florescano, Enrique (comp.), 1987, pp. 171-186.

Coatsworth, John H., 1997 *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana, 4ª reimpr., 1997.

Córdova, Arnaldo, 1980 *La ideología de la Revolución mexicana*, México, Era, 8ª ed., 1980.

Cosío Villegas, Daniel (dir.) 1955-1972 *Historia moderna de México. El Porfiriato. La vida económica*, (7 v., 10 t.), México, Hermes, 1ª ed., 1955-1972.

Cosío Villegas, D., 1970 *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida política interior. Parte Primera*, México, Hermes, 1970, pp. 771-798.

Cosío Villegas, Daniel, 1977 *Historia general de México*, México, 4 t., El Colegio de México, 2ª ed., 1977. t. 3.

Fabila, Manuel, 1981 *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, México, SRA-CEHAM, 1981.

Falcón, Romana y Buve, Raymond (comp.), 1998 *Don Porfirio presidente..., nunca omnipotente. Hallazgos, reflexiones y debates. 1876-1911*, México, Universidad Iberoamericana, 1ª ed., 1998.

Florescano, Enrique (comp.), 1987 *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina, 1500-1975*, México, FCE, 1ª reimpr., 1987.

Gilly, A. et al., 1992 *Interpretaciones de la Revolución mexicana*, México, Nueva Imagen, 16ª ed., 1992.

González, Luis, 1977 "El liberalismo triunfante", en Cosío Villegas, Daniel, *Historia general de México*, México, t. 3, pp. 163-281, El Colegio de México, 2ª ed., 1977.

Hernández, Octavio A., 1961 *Esquema de la economía mexicana hasta antes de la revolución. Una advertencia para Iberoamérica*, México, CECOSA, 1961.

Hobsbawm, Eric, 1998 *La era del imperio, 1875-1914*, (trad. de Juan Faci Lacasta), Barcelona, Crítica, 1998.

Holden, Robert M., 1988 "Los terrenos baldíos y la usurpación de tierras: mitos y realidades (1876-1911)", en Botey, Carlota, y Escárcega, Everardo (coord.), *Historia de la cuestión agraria mexicana. 2. La tierra y el poder, 1810-1910*, México, Siglo XXI-CEHAM, 1988, p. 269-289.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009 *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 2009.

Katz, Friedrich, 2001 "La restauración de la República y el Porfiriato", (trad. de Jordi Beltrán y María Escudero), en Anna, Timothy *et al.*, 2001, pp. 82-146.

Katz, Friedrich, 2008 *La guerra secreta en México. Europa, Estados Unidos y la Revolución mexicana*, (trad. de Isabel Fraire, José Luis Hoyo y José Luis González), México, Era, 7ª, reimpr., 2008.

Kuntz Ficker, Sandra, 1995a "Mercado interno y vinculación con el exterior: el papel de los ferrocarriles en la economía del Porfiriato", en *Historia Mexicana*, Vol. XLV, Núm. 1, México, El Colegio de México, 1995, pp. 39-66.

Kuntz Ficker, Sandra, 1995b *Empresa extranjera y mercado interno. El Ferrocarril Central Mexicano (1880-1907)*, México, El Colegio de México, 1995.

Kuntz Ficker, Sandra, 2007 *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal, 1870-1929*, México, El Colegio de México, 2007.

Labastida, Luis G., 1989 *Estudio histórico y filosófico sobre la legislación de los bancos*, México, Miguel Ángel Porrúa (segunda edición facsimilar), 1989.

Lobato López, Ernesto, 1945 *El crédito en México. Esbozo histórico hasta 1925*, México, FCE, 1ª ed., 1945.

López Rosado, Diego, 1963 *Curso de historia económica de México*, México, UNAM-Escuela Nacional de Economía, 1963.

Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (eds.), 1986 *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Grijalbo, 1ª ed., 1986. (Los trabajos de Carlos Marichal, pp. 231-265, José Antonio Bátiz V. pp. 267-297 y Leonor Ludlow, pp. 299-345).

Ludlow, Leonor, 1986 “La construcción de un banco: el Banco Nacional de México (1881-1884)”, en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (eds.), 1986, pp. 299-345.

Ludlow, Leonor, y Alicia Salmerón Castro (Introd. y selec. de textos), 1997 *La emisión del papel moneda en México. Una larga negociación político-financiera (1880-1897)*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1997.

Ludlow, Leonor, 2006 “Constitucionalistas y pragmáticos frente a los privilegios bancarios (1880-1889)”, en Romero Sotelo, María Eugenia y Ludlow, Leonor, 2006, pp. 13-52.

Ludlow, Leonor, 2008 “Estudio Introductorio” (p. 57), en Bulnes, Francisco, *La deuda Inglesa. Colección de artículos publicados en el Siglo XIX y Estudio sobre la debatida cuestión de la depreciación de la plata*, México, Instituto Mora-UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas (ediciones facsimilares), 2008, pp. 41-66, [Presentación General, Estudio Introductorio y Notas de Leonor Ludlow].

Macedo, Pablo, 1989 *La Evolución Mercantil. Comunicaciones y Obras públicas. La Hacienda Pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México*, México, UNAM-Facultad de Economía (Clásicos de la Economía Mexicana), 1ª ed. facsimilar, 1989.

Manero, Antonio, 1991 *La revolución bancaria en México*, México, Miguel Ángel Porrúa (ed. facsimilar), 1991.

Margadant S., Guillermo F., 1994 *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, Esfinge, 11ª ed., 1994.

Marichal, Carlos, 1986 “El nacimiento de la banca mexicana en el contexto latinoamericano: problemas de periodización”, en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (eds.), 1986, pp. 231-265.

Marichal, Carlos, 1998 “Las estrategias de la deuda durante el Porfiriato: la conversión del empréstito de 1888 y el papel de Banamex como la banca del gobierno”, en Falcón, Romana y Buve, Raymond (comp.), 1998, pp. 39-62.

McMaster, John, 1959 “Aventuras asiáticas del peso mexicano”, en *Historia Mexicana* (31), Vol. VIII, Núm. 3, enero-marzo, 1959, pp. 372-399.

Mora, José María Luis, 1977 *México y sus revoluciones*, México, Porrúa (Colección de Escritores Mexicanos), 1977.

Nicolau D’Olwer, Luis, 1974 “Las inversiones extranjeras”, en Cosío Villegas, Daniel (dir.), 1955-1972, v. VII, t. II, pp. 973-1185, 2ª ed., 1974.



Ocampo, Melchor, 1978 *Obras Completas, t. II, Escritos Políticos* (“El Gobierno Constitucional a la Nación”), México, Ediciones El Caballito, 1978, 149-166. (Prólogo de Ángel Pola).

Piccato, Pablo, 2003 “‘El populacho’ y la opinión pública: debates y motines sobre la deuda inglesa en 1884”, en Connaughton, Brian F., (coord.), *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX. Instituciones y cultura política*, UAM-Iztapalapa, CONACYT, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 531-579.

Riguzzi, Paolo, 1999a “‘Los pobres por pobres, los ricos por ignorancia’. El mercado financiero en México, 1880-1925: la razones de una ausencia”, en Carmagnani, M., Hernández Chávez, A. y Romano, R., *Para una historia de América. II. Los nudos (1)*, México, FCE (1ª ed.), 1999, pp. 344-378.

Riguzzi, Paolo, 1999b “Un modelo histórico de cambio institucional: la organización de la economía mexicana, 1857-1911”, en *Investigación Económica* (229), México, UNAM-Facultad de Economía, julio-septiembre, 1999, pp. 205-235.

Romero Sotelo, María Eugenia y Ludlow; Leonor (coord.), 2006 *Temas a debate. Moneda y banca en México, 1884-1954*, México, UNAM, 2006.

Rosenzweig Hernández, Fernando, 1960 “Las exportaciones mexicanas de 1877-1911”, México, FCE, *El Trimestre Económico*, No. 108, octubre-diciembre de 1960.

Rosenzweig, Fernando, 1974 “El comercio exterior”, en Cosío Villegas, Daniel, 1955-1972, v. 7, t. II, pp. 635-729, 1974 (2ª ed.).

Rosenzweig, Fernando, 1989 “La evolución económica de México, 1870-1940”, México, FCE, *El Trimestre Económico*, No. 221, enero- marzo de 1989.

Secretaría de la Presidencia, 1974a *La administración pública en la época de Juárez, t. II: La administración juarista durante los años de lucha (1857-1867)*, (Apéndice Documental marcado con el número 183), México, 1974.

Secretaría de la Presidencia, 1974b *La administración pública en la época de Juárez, t. III: La administración juarista en la República Restaurada (1867-1872)*, (Apéndice Documental marcado con el número 136), México, 1974.

Semo, Enrique, 1992 “Reflexiones sobre la Revolución mexicana”, en: Gilly, A., et al., 1992, pp. 135-150.

Secretaría de la Presidencia, 1976 *México a través de los informes presidenciales*, 16 t., 24 v., México, 1ª ed., 1976.

Sierra, Justo, *Obras completas*, México, UNAM, 3ª ed., 1984.  
1984a, IV. *Periodismo político*.

- 1984b, V. *Discursos*.  
1984c, IX. *Ensayos y textos elementales de Historia*  
1984d, XII. *Evolución política del pueblo mexicano*.  
1984e, XIII. *Juárez: su obra y su tiempo*.

Silva Herzog, Jesús, 1960 *Breve historia de la Revolución mexicana*, 2 t: 1. *Los antecedentes y la etapa maderista*, 2. *La etapa constitucionalista y la lucha de facciones*, México, FCE, 1ª ed., 1960.

Solís, Leopoldo, 1970 *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1ª ed., 1970.

Torres Gaitán, Ricardo, 2001 *Política monetaria mexicana* (Tesis de licenciatura en Economía, 1944), México, UNAM-Facultad de Economía, 2001, (Versión facsimilar).

Trejo, Francisco, 1921 *El Banco Único de Emisión y las demás Instituciones de Crédito en México*, 2 t., México, s.p.i., 1921.

Uthoff, Luz María, 2004 "La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares", en: *Historia Mexicana*, No. 213, México, El Colegio de México, Vol. LIV, núm. 1, julio-septiembre de 2004, pp. 129-178.

Vázquez Pérez, Francisco, 1943 "Régimen agrario", en: Ceniceros, José Ángel et al., 1943, t. I, pp. 171-209.

Vernon, Raymond, 1967 *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores público y privado*, (trad. de René Cárdenas Barrios), México, Diana, 2ª ed., 1967.

## Capítulo Segundo

### Líneas generales de la política económica y social durante la etapa “preconstitucional”: 1913-1916.

1. Introducción. 2. Periodización de las etapas preconstitucional y constitucional de la Revolución mexicana. 3. Las medidas económicas y sociales tomadas durante la lucha contra Huerta (febrero de 1913-agosto de 1914). 4. La escisión del Ejército Constitucionalista y la emergencia del programa económico y social de la Revolución (julio/agosto-diciembre de 1914). 5. La construcción de las instituciones y la estructuración de la política económica y social (diciembre de 1914-noviembre de 1916). 5.1. De una revolución política a una revolución social. 5.2. Las primeras medidas contra la escasez, la carestía y los precios elevados. 5.3. El problema laboral. 5.4. La tierra y el petróleo. 5.5. “Que paguen todos”. 5.6. La Revolución hace cuentas con la banca. Bibliografía y Hemerografía del Capítulo Segundo.

#### 1. Introducción

En un famoso artículo (“La solución del conflicto”), publicado en dos partes, los días 18 y 19 de abril de 1911, en el periódico *La Opinión* de Veracruz,<sup>123</sup> Luis Cabrera explicó de manera sintética las causas de la Revolución. Las resumía en seis: *caciquismo*, *peonismo*, *fabriquismo*, *hacendismo*, *cientificismo* y *extranjerismo*. Poder despótico de las autoridades locales, la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encontraba el peón rural, el sometimiento del obrero a las reglas unilaterales de los empresarios, la concentración de la tierra en la gran propiedad rural privilegiada, la influencia política de un grupo que dirigía con la “ciencia” el desarrollo económico del país y que acaparaba las ventajas derivadas de éste, y la condición ventajosa en que se desenvolvían los extranjeros en relación con los nacionales. La política económica tendió a favorecer a las ramas de actividad en las que predominaba la participación del capital extranjero como los ferrocarriles, la minería, el petróleo, la banca, el comercio, la agricultura

---

<sup>123</sup> Cabrera, Luis, (1975, pp. 211-213).

de materias primas de exportación y de nuevos productos de consumo externo, al mismo tiempo que la política social ocupó un lugar menor dentro de la estrategia diseñada por el régimen, no obstante, por ejemplo, la alta asignación de recursos para la educación (fundamentalmente la superior), donde los resultados en términos de alfabetización habían sido muy modestos.

En un trabajo relativamente reciente, un historiador contemporáneo nuestro, Javier Garciadiego, ha caracterizado los “factores” que propiciaron “el estallido de la Revolución”. Este autor, en su análisis que tiende a apartarse de los caminos trillados, reduce a cinco los factores que subyacían en la sociedad porfiriana: a) “la específica conformación sociohistórica del país”, b) “la crisis generalizada del Estado porfiriano”, c) “el fracaso de una solución pacífica a la sucesión de 1910”, d) “las aspiraciones de las clases medias y populares, contrarias al régimen oligárquico”, y e) “el complejo contexto internacional de aquellos días”.<sup>124</sup>

¿Cómo se entiende, a mi juicio, cada uno de estos factores?: a) México era un país de gobierno unipersonal, en el que las decisiones políticas fundamentales se encontraban centralizadas, con problemas agrarios importantes derivados de la gran concentración de la propiedad de la tierra, con una economía que funcionaba sobre la base del flujo de recursos externos, aunque con una tasa elevada de crecimiento económico; b) La gran duración del régimen dictatorial había provocado un envejecimiento generalizado, tanto de sus hombres como de sus instituciones, y permitido la aparición de sus contradicciones sin solución en un sistema que llegó a confundir estabilidad con inmovilidad;<sup>125</sup> c) La forma en que

---

<sup>124</sup> Garciadiego, Javier, (2005, p. XII).

<sup>125</sup> Decía un periódico de la época que “la causa de ese malestar actual, la causa del descontento, de la desconfianza, de la aversión que rugen allá en el fondo de cada círculo social, de cada gremio, de cada familia y de cada persona independiente, no es la presencia del General Díaz en el poder [...], sino la oligarquía opresora de círculos exclusivistas sostenidos por Ministros eternos, Ministros que permanecen en el gobierno cinco, diez, quince y veinte años, legislaturas que se suceden con Diputados inamovibles por cinco, diez, quince y hasta veinticinco años; Gobernadores de los Estados que [...] vienen eternamente reelegidos”, *El Tiempo* (Diario Católico), de 2 de septiembre de 1908, primera plana. El *Diario del Hogar* de 4 de septiembre de 1908, en su columna “Boletín del Diario del Hogar”, comentaba la información de *El Tiempo* e introducía una corrección al señalar que “el remedio eficaz para la regeneración política, no estriba sólo en el cambio de gabinete sino en el del Presidente también.” El 10 de diciembre de 1908, en una

Díaz se perpetuaba en el poder, mediante la aplicación del principio “divide y vencerás”, tuvo que tener solución de continuidad al ponerse de lado de uno de los dos grupos políticos más importantes que él había consentido y enfrentado entre sí, sacrificando con ello al otro partido.<sup>126</sup>

Esta inclinación de Porfirio Díaz por uno de los grupos, condujo a la ruptura del consenso tácito establecido entre la clase dirigente y dar paso a una agitación política que se había mantenido controlada y a la organización de grupos independientes que finalmente reclamarían la puesta en juego de la misma presidencia de la nación. Los dos últimos factores pueden explicarse de la siguiente manera: d) Sin miramientos, el régimen fue excluyente para la inmensa mayoría de la nación.<sup>127</sup> La clase media y, con mayor razón, las clases campesina

---

columna titulada “Mr. Taft habla sobre México y el Gral. Díaz”, *El Tiempo*, en la que el Presidente electo de Estados Unidos, después de elogiar al general Díaz, decía: “La sangre joven es indispensable en toda clase de humanas actividades: sin ella no podemos llevar adelante los ideales que perseguimos”, más adelante señalaba: “El genio desaparece cuando principia la senectud”. Todo esto dentro del ambiente de inquietud política que generó la entrevista Díaz-Creelman, publicada en el *Pearson's Magazine* de marzo de 1908, publicada en México por *El Imparcial*, en ese mismo mes (v. la entrevista en inglés [versión facsimilar] y su traducción en UNAM, 2008).

<sup>126</sup> En su edición de 19 de diciembre de 1908, el periódico *El Tiempo* publicó (“La vicepresidencia de la República y el partido democrático”, una carta de 16 de diciembre de 1908, dirigida por un Demócrata a los señores Ramón Corral y Bernardo Reyes): “De entre los nombres que han sido pronunciados como candidatos a la Vicepresidencia de la República, son los vuestros, según el sentir general, los que más importante papel desempeñarán en la campaña electoral que empieza a desarrollarse. Tampoco se oculta a nadie que, por la edad [del general Díaz] [...], posible, casi probable es que el futuro Vicepresidente de la República sea el efectivo sucesor del glorioso y fuerte soldado que va a ser reelecto para un nuevo período constitucional”. El presidente Díaz se inclinó por los “científicos”, en la figura de Corral.

<sup>127</sup> El 2 de septiembre de 1908 apareció en la publicación *El Tiempo* (Diario Católico) un artículo de autor anónimo, sin duda miembro de la clase media excluida, en el cual, en una de sus partes, se decía: “Es tanto lo que oprimen esos círculos exclusivistas monopolizadores de toda actividad y de toda idea, círculos desarrollados a la sombra del personalismo, que no hay un solo gremio o un grupo social que no proteste contra su odioso poder”. Al referirse a la concentración de los privilegios en unos cuantos y a los apremios de algunos grupos de la clase media, continúa: “Los negocios financieros están bajo el arbitrio de una veintena de poderosos oligarcas, los Bancos, especialmente el Nacional, no están abiertos sino para las personas que les son gratas a esos árbitros. En el campo profesional, el abogado que no pertenece al reducido círculo que también domina por su parte, debido a la influencia política personalista, ese abogado —y así hay muchísimos de mérito indiscutible— vegetará como un paria. Ingenieros, hombres de negocios, comerciantes, industriales, activos y honrados, con títulos reconocidos para merecer justas consideraciones, permanecen aislados fuera de la órbita de los negocios productivos a que honradamente tienen derecho, porque están lejos, o son desconocidos o no son gratos a esos círculos opresores”, y sigue: “los dominadores del dinero, de los negocios y de las consideraciones, forman para sus familias en la esfera oficial una especie de aristocracia, fuera de la cual ninguna

y obrera, debían dentro de ese régimen, perder toda esperanza, y e) Hacia 1910 la situación internacional se había tensado sobremanera. Alemania reclamaba una mudanza en el equilibrio económico del mundo, Gran Bretaña había dejado de ser el “taller del mundo” y Estados Unidos y Alemania la habían sobrepasado en la industria del hierro y el acero y en las industrias de punta de aquel tiempo. Estados Unidos emergía como un nuevo centro de poder económico.<sup>128</sup>

En México, Estados Unidos exigía, de acuerdo a su nuevo *status*, una recomposición en el equilibrio existente en el campo de las inversiones extranjeras, y un trato del gobierno mexicano al menos similar al que otorgaba a las naciones europeas, Inglaterra en especial. En 1911, Estados Unidos participaba con el 44% de la inversión externa, inferior a la europea (56%), pero superior a la de Inglaterra, que ascendía a 29%.<sup>129</sup> México había abierto varios frentes con su vecino del norte:<sup>130</sup> son proverbiales los casos de Tlahualillo, El Chamizal, Zelaya, Bahía Magdalena,<sup>131</sup> Istmo de Tehuantepec, acercamiento al

---

familia por más honorable que sea, tiene cabida, y esto, a que podrían tener ellos derecho en lo privado, no lo tienen tratándose de actos oficiales o semi-oficiales”. Este artículo fue comentado y citado por el *Diario del Hogar* (columna “Boletín del Diario del Hogar”) en su edición de 4 de septiembre de 1908, pero al finalizar agregaba que “el problema político nacional, merece serias y maduras reflexiones, que no pueden conducir a nada práctico y saludable al desarrollo de la riqueza moral y material de la Nación, si no entra como base imprescriptible el sostenimiento de la Carta Magna. He aquí el verdadero *quid* del asunto”.

<sup>128</sup> Vid.: Hardach, Gerd, (1986, pp. 10-15).

<sup>129</sup> Cardero García, María Elena, (1976, p. 365). En el plano de la política internacional, Estados Unidos comprometió a México a “seguirlo en sus aspiraciones de dominio sobre los pueblos de América Latina. No pudiendo resistir el honor que se nos brindaba de hacer esa expedición a la nueva Colquide, nuestro Gobierno ha tomado matrícula en la moderna nave de Jason, y allá vamos a correr los vientos de la aventura bajo el pendón imperialista de la Casa Blanca [...] Vamos en simple calidad de grumetes, [...] Nosotros perdemos el aprecio y la simpatía de los pueblos de Centroamérica [...] pero] ¡Ya figuramos en la política del Continente! [...] Seamos grandes siquiera un instante”, *El Tiempo*, 2 de septiembre de 1908 (“En la barca de Jason. Nuestra desviación política”).

<sup>130</sup> Vid.: Bulnes, Francisco, (1972, pp. 267-288).

<sup>131</sup> ¿Cuál era la importancia de esta bahía? Un artículo del domingo 9 de octubre de 1910 publicado por el *Diario del Hogar* (“La Bahía Magdalena”) hacía una descripción de este sitio geográfico: “Bahía Magdalena, es el puerto más seguro y más amplio de toda la costa mexicana del Pacífico”. “La situación de Bahía Magdalena por sus buenas condiciones náuticas así como estratégicas, son para los Estados Unidos el punto de mira, de su programa absorbente (*sic*) porque contando con ese magnífico puerto podrían en él situar la base de sus operaciones comerciales o de guerra y obtener fácilmente el dominio completo en el Océano Pacífico, situando una escuadra tan potente como necesario fuera para sobreponerse a Inglaterra o el Japón”. ¿En qué consistía la concesión otorgada a los Estados Unidos? “El Congreso mexicano accedió a que por tres años, que se vencen precisamente este mes de octubre, se concediera el deseado

Japón, asociación con Lord Cowdray. La conjunción de estos factores objetivos, amén de los subjetivos, vino a dar al traste con una dictadura que parecía inconmovible.

Hubo hechos políticos y sociales significativos que revelaban estos grandes problemas del régimen de Díaz, entre los que pueden contarse la confrontación Reyes-Limantour y la toma de partido de Díaz por los *científicos*, la agitación del Partido Liberal Mexicano, las huelgas de Cananea y Río Blanco, la entrevista Díaz-Creelman,<sup>132</sup> los conflictos Díaz-Estados Unidos, la aparición de *La sucesión presidencial en 1910*, el *reyismo*, el *antireeleccionismo*, la candidatura de Madero, comprometida con el antirreeleccionismo, la clase media organizada en los clubes reyistas, el despertar cívico del pueblo,<sup>133</sup> las pésimas condiciones de vida de la

---

permiso de que en Bahía Magdalena hicieran escala los buques de la Escuadra Blanca y permanecieran allí estacionados continuamente dos barcos carboneros.”

<sup>132</sup> Esta entrevista suscitó, como ya se dijo, una gran inquietud política, pero sin que el presidente Díaz confirmara en el país su resolución de no ser reelecto e incluso de retirarse antes del término de su mandato constitucional. Algunos comunicadores, interesados en esa definición, cercaron al presidente solicitándole una entrevista en la cual se despejaran las dudas. En este contexto, uno de los más comprometidos era el director del *Diario del Hogar*, Filomeno Mata. Con tal propósito, el 19 de octubre de 1908 éste envió una carta al presidente Díaz, publicada por este diario el 27 de octubre. En dicha carta le hace saber que su deseo de separarse del poder “sea una de las causas del recrudescimiento de la crisis económica que pesa en estos momentos en el país”. Le dice también que todas las clases sociales desean una comunicación directa con el presidente. La intención de solicitar la entrevista se ha hecho urgente ante el rumor creciente de que se retirará del poder. “En vista de esto y a nombre de algunos periódicos más importantes del país, me permito suplicar a Ud. que se sirva conceder una entrevista al escritor que designemos”. El día 20 de octubre este diario (en la Hemeroteca Nacional, no se encontró el *Diario del Hogar* de este día) había publicado una noticia sensacional, que *El Tiempo* (21 de octubre) presentó de la siguiente manera: “que el General Don Porfirio Díaz está resuelto a retirarse del poder en 1910, y acaso antes de que concluya su actual período, a cuyo fin pedirá el correspondiente permiso al Congreso de la Unión. Agrega [el *Diario del Hogar*] que el mismo funcionario está preparando cuidadosamente un manifiesto a la Nación”. Esta noticia fue comentada por casi todos los periódicos del país y varios del extranjero. En la edición del 27 de octubre, el *Diario del Hogar* publica la carta de respuesta del general Díaz, de 24 de octubre, la cual es una joya de la política zorruna practicada por el viejo dictador, tanto por su laconismo como por decirlo todo en términos de valores entendidos. La parte medular de esta carta del presidente Díaz señala: “El asunto principal a que se refiere Ud. es de aquellos que a mi juicio no deben tratarse desde ahora, y si en ocasión reciente hice alguna manifestación con respecto a dicho asunto, sólo fue de un simple deseo personal”.

<sup>133</sup> El domingo 6 de septiembre de 1908, el *Diario del Hogar* comentó la publicación de un folleto (“La organización política de México”) de la autoría de Francisco de P. Sentíes, en el cual se convocaba a la constitución del Partido Demócrata. El martes 27 de octubre de 1908, este mismo diario publicaba que “en el corazón de la República arraigó ya firmemente, la idea de constituir el Partido Demócrata”. Este día, daba cuenta también de una carta del Lic. José Peón del Valle en la que se promete alentar “a los organizadores para que con mayor entusiasmo prosigan los trabajos”

inmensa mayoría de la nación y la convicción de que era posible lograr la mejoría de su situación. También los hubo de carácter económico como la depreciación de la plata<sup>134</sup> y la necesidad de reajustar su valor al del oro en la reforma monetaria de 1905, la crisis económica de 1907, el mal funcionamiento de la banca,<sup>135</sup> la crisis monetaria, el crecimiento de la inversión de los Estados Unidos, los malos años agrícolas,<sup>136</sup> el alza de precios y el mantenimiento de los salarios a niveles bajos, el acaparamiento de la propiedad de la tierra y la consiguiente desposesión del campesino. Sólo “mientras la dictadura significaba progreso, se toleraba como mal menor. Cuando la prosperidad se convirtió en depresión [...] la utilidad del régimen comenzó a ser puesta en tela de juicio”.<sup>137</sup> Esto último fue lo que aconteció en la crisis y decadencia del porfirismo.

Los problemas en la economía, agravados por la crisis de 1907-1908, hicieron visible un hecho subyacente desde años anteriores en el sistema

---

y prometía “que hará que otras personas fijen su atención en la patriótica tarea”. El 15 de diciembre, este mismo periódico publica la noticia de que convocadas por Senties, Sánchez Azcona y Heriberto Barrón, se reunieron, el domingo 13, varias personas en el Salón de la Y. M. C. A. para acordar las bases de creación del nuevo partido. La mesa que condujo la reunión quedó integrada por Benito Juárez (Presidente), y Juan Sánchez Azcona y Heriberto Barrón (Secretarios). Entre los asistentes, además de los tres mencionados, estuvieron Manuel Calero, José Peón del Valle, Jesús Urueta, Toribio Esquivel Obregón, Gustavo Suzarte Campos, Joaquín Baranda Mac Gregor, M. García Medrano, Manuel Alegre, José de la Paz Rendón, J. Arzamendi y M. Escudero. La reunión fue cubierta por los periódicos *Diario del Hogar* y *El Tiempo*. En la reunión se encontraban funcionarios públicos, diputados, magistrados y varios particulares.

<sup>134</sup> En un artículo (“Las perspectivas de la plata”) del periódico *El Tiempo* (martes 9 de noviembre de 1909), se comenta “que, por desgracia, todos los vaticinios que [se] hacen a favor de una probable alza en el valor, en oro, del metal blanco, no descansan sobre fundamentos sólidos”. El problema de la plata “es susceptible de varias soluciones, entre las que se propone como una de las más eficaces, la de fijar un valor en oro de la moneda de plata; pero [...] no es fácil que por el momento las naciones que, como China, [...] se resuelvan a intentarla”. Este país desde hace tiempo trata de crear una moneda nacional “y aun se dice” que compraría maquinaria para establecer una casa de moneda. Sólo India, como gran consumidora de plata, es la esperanza para incrementar la demanda del metal blanco. Otra dificultad reciente es la incorporación de Canadá como gran productor y exportador de este metal. Sin embargo, son signos optimistas el abaratamiento del costo de producción de la plata que permitirá incrementar sus exportaciones y la mayor producción mundial de oro; se cree que las minas del “Rand” en Sud África continuarán su explotación a un ritmo intenso.

<sup>135</sup> En su Informe del 1 de abril de 1909 (*El Tiempo*, sábado 3 de abril), el general Díaz decía que los bancos de emisión de Campeche y Michoacán habían solicitado a la secretaría de Hacienda su conversión a bancos refaccionarios, estableciéndose las condiciones que mediaran el reembolso a sus tenedores, del importe de los billetes emitidos por dichos bancos.

<sup>136</sup> En este mismo informe presidencial se decía que por decreto de 26 de noviembre de 1908, se redujo la tarifa de importación del trigo por haberse perdido casi toda la cosecha de este cereal.

<sup>137</sup> Bazant, J., (2006, p. 112)



porfiriano, la del descontento social que, mientras la bonanza económica existió, ocultó sus manifestaciones más violentas; el desarrollo de la economía había provocado la depauperación del campesino y permitido el engrosamiento de la clase obrera y la ampliación de la clase media, que deseaba incorporarse a la política, a la burocracia o a los negocios acaparados por los “científicos”, pero el sistema no había previsto ningún mecanismo de inclusión; la edad de Díaz era otro elemento que inyectaba inestabilidad al sistema, lo que quiso resolverse con la creación de la vicepresidencia y centrar en este nivel la lucha política entre “reyistas” y “científicos”; la entrevista al periodista Creelman disparó las ambiciones legítimas y oportunistas de reyistas, primero, y antirreeleccionistas, después, todo ello preparó un peligroso y explosivo coctel que devino revolución en 1910.

A unos cuantos días de que dejara el poder y abandonara el país el general Díaz, el *Diario del Hogar* (15 de mayo de 1911) hacía una reflexión sobre “Lo que debemos al general Díaz”. En ella afirmaba que “nada más peligroso que esta injustificada desigualdad [...] La formación odiosa de personalidades ha sido la consecuencia inmediata del desnivel económico. Aquellos que nutrían sus arcas amparados por una falsa administración con el pan de miles de familias que quedaban sin apelación sumidas en la miseria, no podría crear sino odios vigorosos [...] La igualdad de impuestos debía ser inviolable y no estar, como lo ha estado, en razón inversa del capital”. Señalaba este diario que “la formación de las personalidades ha dado lugar a agrupaciones altamente nocivas a la salud pública”. Recalcaba que el Partido Científico “llegó a constituir para el Gral. Díaz el monopolio de todos los poderes, que llegó a manejar a su arbitrio, alcanzando así una ilimitada autoridad del Zenit al Nadir”. Pero, “todo mal tiene un principio de bien [...] Esta prolongada administración nos ha mostrado, en una palabra, toda la virtud y toda la escoria de la Nación, todo lo bueno y todo lo malo, todo lo útil y todo lo nocivo. Esa larga administración, en fin, ha hecho algo muy hermoso, algo que no hubiese hecho ninguna otra causa ni sistema: el saneamiento nacional”.

Con el triunfo de la revolución maderista (21 de mayo de 1911), tres nuevos actores sociales demandantes surgieron en la vida de la nación: los campesinos, los obreros y, principalmente, las clases medias.<sup>138</sup> Estos grupos ejercieron, por un lado, presiones sobre los gobiernos interino y de Francisco I. Madero, sometiendo al sistema político mexicano a grados de mayor tensión e inestabilidad, lo que de paso sería aprovechado por los miembros del *ancien régime*, y, por otro, referenciaron, real y retóricamente, la política económica y social posterior de la Revolución. La falta de actitud y compromiso hacia la resolución del problema agrario durante el interinato de Francisco León de la Barra y del propio gobierno de Madero, al mismo tiempo que la lentitud que se mostraba para abordar la cuestión que había movilizó a los contingentes de los ejércitos durante la lucha armada de 1910-1911, condujo al primer levantamiento contra el gobierno apenas iniciada la presidencia Madero (6 de noviembre de 1911). Emiliano Zapata proclamó en la Villa de Ayala su conocido Plan de 25 de noviembre, que era un reconocimiento del Plan de San Luis Potosí con las adiciones que aquel mismo introducía. Esto convertiría un problema estructural en un asunto de corto plazo, para cuya solución había que diseñar nuevas instituciones. Luego el 25 de marzo de 1912 ocurriría el levantamiento de Pascual Orozco escudado en el plan conocido como “de la Empacadora”.

Estas defecciones que tenían lugar en el campo revolucionario fueron una señal para los elementos de la recién derrotada dictadura que pronto se convirtió en conspiraciones y levantamientos hasta llegar a la traición definitiva. Primero ocurrió el del general Bernardo Reyes, el 13 de diciembre de 1911; luego el del general Félix Díaz, el 16 de octubre del año siguiente, y, por último, el de los generales Manuel Mondragón, Díaz y Reyes, el 9 de febrero de 1913. Todas estas intentonas para desplazar del poder a Madero fracasaron, pero no así la traición del general encargado de la defensa y salvaguarda de las instituciones de la República y del propio presidente Madero. El día 18 de este mes, Huerta

---

<sup>138</sup> Javier Garcíadiego (2007, p. 43) se refiere a las “clases sociales modernas”, “propias del siglo XX”, y entre éstas considera a a “los crecientes obreros y las clases medias urbanas”.

aprovechó el último de los levantamientos para hacerse del poder, tomando presos al presidente, vicepresidente y miembros del gabinete y obligando a los dos primeros a presentar su renuncia.

Las mayores libertades imperantes dentro del nuevo régimen movieron a la organización de los obreros para exigir el reconocimiento de sus derechos laborales básicos.<sup>139</sup> El régimen maderista, haciendo gala de una vocación democrática sin precedentes en la historia de la nación, permitió las mayores libertades a todos los estratos de la población, las que fueron utilizadas de muy diferentes maneras. Mientras que la clase laboral las aprovechó para desarrollar sus organizaciones, los enemigos del gobierno las emplearon para escarnecerlo y preparar su desprestigio como primer paso de una acción más directa. En este sentido, un autor ha resumido la presidencia democrática de Madero de la siguiente manera: “durante el período maderista, como parte del proceso de discusión a todos los niveles, de mayor participación política de sectores antes excluidos y de mayor apertura del régimen a estos fenómenos, se desarrolló un importante auge organizativo entre los trabajadores del Distrito Federal. Entre mayo de 1911 y noviembre de 1912 se crearon, por lo menos, 20 nuevas organizaciones”, las que menciona en su nota número 13.<sup>140</sup>

El presidente Madero veía, si no con simpatía sí como un elemento natural de la vida democrática de las naciones la organización de los trabajadores, pero lo mismo que en la cuestión agraria, su concepción para la solución de ambos problemas era la de considerarlos más como un asunto de evolución antes que de transformación revolucionaria. Para él no eran cuestiones urgentes, sino de atención dentro de un marco jurídico ordenado. El estallido de varias huelgas a fines de 1911 y durante 1912 y la mayor atracción que estos movimientos de

---

<sup>139</sup> Entre estas organizaciones obreras destaca la Unión de Canteros Mexicanos que empezó a funcionar el 6 de diciembre de 1911, la Confederación Tipográfica de México (después Confederación Nacional de Artes Gráficas), la Confederación de Sindicatos Obreros de la Republica Mexicana (1912), la Casa del Obrero Mundial (22 de septiembre de 1912), v.: Clark, Marjorie Ruth, (1979, pp. 22-26); Carr, Barry, (1981, pp. 45-47), y Huitrón, Jacinto, (1984, *passim*).

<sup>140</sup> Ávila Espinosa, Felipe Arturo, (1998, pp. 121-170).

defensa de sus derechos despertaban en la población, y no sólo entre las propias asociaciones laborales, llevaron al presidente Madero a un cambio significativo de actitud en materia sindical, constriñendo las actividades de las organizaciones obreras, no sólo obstaculizándolas sino contraatacándolas mediante una campaña de prensa realizada, principalmente, a través del periódico *Nueva Era*.<sup>141</sup> El blanco especial al que se dirigían estas acciones restrictivas del gobierno eran las huelgas emprendidas por la recientemente fundada Casa del Obrero Mundial, la que llegó a tener gran influencia hasta su clausura en el verano de 1916.

Para atender a las nuevas clientelas sociales, el aparato gubernamental respondió con medidas de carácter institucional, primero, con la creación de un Departamento de Trabajo (*Diario Oficial* de 18 de diciembre de 1911) y de una Comisión Nacional Agraria (CNA, y dentro de ésta la de una Comisión Agraria Ejecutiva), ambas en el seno de la Secretaría de Fomento y facultadas para el estudio, preparación de diversas vías de solución o mediación en los conflictos resultantes de estas preocupaciones emergentes.<sup>142</sup> El primero realizó una amplia investigación en materia legislativa con el objeto de preparar un proyecto de ley laboral, que no llegó a conocer Madero ni a ser presentado al Congreso. La trágica conclusión de la presidencia maderista trajo como consecuencia que la reforma agraria evolucionista que el Secretario de Fomento, Manuel Bonilla, estaba a punto de emprender se frustrara con la abrupta ruptura del orden constitucional.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Este periódico fue en sus inicios una publicación independiente fundada por Sánchez Azcona, Urueta y Lazo de la Vega, pero al acceder Madero a la presidencia se encargó su dirección a Querido Moheno convirtiéndose entonces en un opositor del gobierno. Tardíamente rescatado, se encomendó su dirección a Serapio Rendón, primero, y a Manuel Bauche Alcalde, después. Dejó de circular en 1913.

<sup>142</sup> La Comisión Nacional Agraria fue anunciada por el presidente interino en su informe de 16 de septiembre de 1911, pero sus primeros resultados se obtuvieron hasta febrero de 1912. Su creación fue por recomendación de Madero al presidente De la Barra. La Comisión Agraria Ejecutiva (creada a principios de abril de 1912) hizo propuestas más apegadas a la realidad agraria del país y sus recomendaciones no siempre coincidían con las del propio gobierno, (Informe del Presidente Madero del 1º de abril de 1912 ante la XXV Legislatura), en Silva Herzog, Jesús, (1974, pp. 210-212).

<sup>143</sup> El presidente Madero, en su informe de 1º de abril de 1912, reseñó una serie de medidas que mostraban su preocupación por el problema agrario y tendían a resolverlo, tal como él lo entendía: "reducir la propiedad particular de los terrenos de la nación y proteger a los pequeños propietarios y poseedores y a los vecinos de los pueblos". En su Informe ante el Congreso Federal las reseñó con particular minuciosidad: riego, fraccionamiento, crédito agrícola (decreto de 18 de diciembre de

La CNA formuló el 7 de febrero de 1912 un ambicioso e integral “programa y dictamen [...] para el estudio y resolución del problema agrario”, el cual comprendía actividades de conservación de bosques, uso de las aguas (fomento de la irrigación), fraccionamiento de la gran propiedad para crear la pequeña propiedad, inmigración-colonización, educación agrícola, fomento del empleo de los abonos químicos (supresión de aranceles de importación y aumento de los de exportación, reducción de tarifas ferroviarias), fomento de la producción de materias primas agrícolas que se insumieran en el país, fomento de las industria agrícolas, etcétera.

Durante los gobiernos de De la Barra y de Madero la situación económica del país prácticamente fue la misma que la del Porfiriato, aunque con el natural desarrollo del deterioro de las adversas condiciones que ya se advertían desde la dictadura. La confianza de las instituciones de crédito extranjeras en las condiciones económicas y sociales del país no sufría mermas perceptibles y una muestra de ello era que el crédito de la nación se mantenía casi intacto en el exterior.<sup>144</sup> La situación financiera interna del país no había tenido ninguna modificación, a no ser por la disminución de la “caja” o “ahorro presupuestal” que habían dejado Díaz y Limantour, debido a las disposiciones de fondos que hicieron

---

1911), instrucciones y recomendaciones para el deslinde, amojonamiento, fraccionamiento y reparto de ejidos de los pueblos (circulars de 8 de enero y 7 de febrero de 1912) y rectificación, deslinde, enajenación o arrendamiento de terrenos de la nación (decreto de 24 de febrero). Estas medidas se ubicaban en una línea completamente liberal de protección de la propiedad de la tierra y se llegó incluso a la prescripción contra el Estado de la simple posesión de los terrenos. Trataba de crear más propietarios particulares sin determinar el problema fundamental: de dónde y cómo se tomarían las tierras (*Diario de los Debates* de 1º de abril 1912, en Silva Herzog, Jesús, (1974, pp. 182-184). Dice Charles C. Cumberland, (1981, p. 251) que “en términos de hectáreas repartidas, haciendas divididas y nuevos agricultores establecidos [la reforma agraria de Madero fue un fracaso]; pero el establecimiento de una idea, de un concepto, es algo tan concreto, como la distribución de lotes de terreno, y en el desarrollo de los conceptos fundamentales de restauración de las tierras ejidales y expropiación como técnica de la reforma agraria, el período maderista contribuyó grandemente al progreso de la revolución”. Más adelante este autor señala que “cuando Madero llegó al poder la idea de una reforma agraria total era nueva y sin precedentes, además de impopular entre las clases ‘importantes’ de la sociedad” (p. 252). Con relación al proyecto de ley laboral en el que trabajaba el Departamento de Trabajo, véase p. 261.

<sup>144</sup> Prueba de esto fue la contratación de los créditos que otorgó la casa Speyer and Co. a los gobiernos de De la Barra y Madero. Al primero por un monto de 10 millones de dólares (al 4.5% de interés y vencimiento en 1913). El préstamo concedido a Madero fue también por 10 millones de dólares sólo que colocados al 99% de su valor nominal (una tasa de interés nominal de 4.5% y a un año de plazo), *vid.* Jan Bazant, (1981, 173-175).

tanto De la Barra como Madero.<sup>145</sup> La estructura bancaria y la situación monetaria eran tan estables como entonces, el fisco continuaba con las limitaciones porfirianas. Las actividades agrícolas, la planta industrial, el comercio y los ferrocarriles no habían padecido daños mayores con motivo de la Revolución, que, en esta etapa, fue muy poco destructiva. Pero, en la presidencia maderista se introdujeron algunas variantes en la política económica derivadas de las nuevas circunstancias que imperaban en el país, sobre todo el auge de la industria petrolera y la necesidad de incrementar los recursos fiscales, que motivó el establecimiento de un impuesto a la extracción del hidrocarburo. Madero quería que el país participara de las riquezas del subsuelo mexicano y, en 1912, creyó que tal propósito debía empezar a ser cumplido.<sup>146</sup>

La presidencia maderista incluyó dos orientaciones arancelarias a su política fiscal; por un lado, se aumentaron individualizadamente las tasas específicas de los bienes finales, tal como ocurría en el Porfiriato, y, por otro, se buscó el inmediato crecimiento de los ingresos fiscales a través de un aumento fijo generalizado en todas las tasas. Una autora señala que “en el año fiscal 1912-1913 el Congreso aprobó un recargo de 5% a todos los aranceles mientras que un decreto de febrero de 1913 incrementó el recargo a 10%. En la iniciativa de ingresos federales para el año 1913-1914 (*sic*), el secretario de Hacienda, Ernesto Madero, incluyó un recargo de 12% a todas las tasas con fines estrictamente recaudatorios”, con lo cual se abandonaba la política típicamente proteccionista predominante durante la dictadura.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> De los 62 millones de pesos en caja, De la Barra dispuso de 24 millones y Madero, al 30 de junio de 1912, había dispuesto en 8 meses de gobierno, de otros 11 millones de pesos, lo que hacía que la caja disminuyera a 31 millones de pesos (la mitad de lo heredado). No se conoce una cifra exacta de lo que quedó de la caja para Huerta, en febrero de 1913, *vid.* Jan Bazant, (1981, 173-175). Ulloa, Berta (1977, p. 43) señala que Huerta tomó 30 millones de pesos del Fondo Regulador de la Circulación Monetaria y 12 de las Reservas del Tesoro para financiar parte del gasto.

<sup>146</sup> Para ilustrar la bonanza de la industria petrolera mexicana, basta el siguiente dato: la principal empresa petrolera que operaba en el país (la Mexican Eagle Oil Company), en 1911 produjo 3.8 millones de barriles, en 1912 esta producción había ascendido a 5.2 millones y en 1913 a 11.3 millones, *vid.*: Brown, Jonathan C., (1998, p. 182, cuadro 6).

<sup>147</sup> Márquez, Graciela, (2007, pp. 381-382). El presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal de 1913-1914 fue presentado por el gobierno de Huerta (Aguilar, Gustavo F., 1940, pp. 142-143).

Madero, por primera vez, fijó un impuesto de 10 centavos de dólar por cada tonelada de petróleo extraída, y estableció la obligación de las compañías de inscribirse en un registro del gobierno y proporcionar determinada información (como el valor y la composición de sus propiedades). Las empresas se negaron al pago, pero el apoyo de los tribunales brindado a Madero hizo que las petroleras desistieran de su actitud y el impuesto se pagara. Huerta aumentó el impuesto a 32.5 centavos de dólar por tonelada de petróleo extraída, el que, pese a las resistencias manifestadas de nueva cuenta por las empresas, éstas no pudieron evitar pagarlo.<sup>148</sup> El incremento decretado en octubre de 1913 por Huerta quedó eliminado en abril de 1914, aunque permaneció firme la tasa establecida por Madero. Esta situación sugiere que las medidas de política fiscal se tomaban para el largo plazo, pero ante las dificultades prácticas encontradas se buscaba el mayor rendimiento de las mismas en el corto plazo.

En términos generales puede afirmarse que durante el régimen maderista la economía continuó su crecimiento y en algunos aspectos con mejores resultados y perspectivas que los observados en la etapa del porfirismo, como sucedió con los incrementos en la producción de petróleo, henequén, plata, cobre y minería en general, estimulada ésta por el alza de los precios internacionales. A lo anterior debe sumarse el “buen año” agrícola de 1912 que contribuyó a la obtención de abundantes cosechas para el consumo interior y la exportación, destacando la de maíz (2.1 millones de toneladas métricas), la de trigo (320.8 millones de toneladas métricas, ligeramente superior a la de 1910), algodón (51.2 millones de toneladas métricas). Esto parece indicar que los resultados económicos obedecían a factores distintos de la acción del gobierno, o sea, que éste tenía muy poca influencia sobre el desarrollo de la economía, situación que cambiaría la Revolución constitucionalista al someter el comportamiento económico y social a mayores grados de participación y control del Estado.

---

<sup>148</sup> Los impuestos requeridos por Madero estaban dentro del más elemental espíritu de justicia, pues la empresa había obtenido ganancias de 437 mil pesos, 2.1 millones de pesos y 4.1 millones de pesos en los años de 1911, 1912 y 1913, respectivamente (Brown, J. C., 1998, p. 182).

Los bancos continuaron con las dificultades que ya habían aflorado durante la dictadura y la moneda metálica comenzaba a ser retirada del mercado para exportarse o atesorarse.<sup>149</sup> En realidad esta especie de dinero comenzó a desaparecer de la circulación desde el Interinato de De la Barra. En julio de 1911 era evidente la disminución en las existencias del metálico en circulación, situación que se agravó durante la presidencia de Madero. Una autora, estudiosa de los problemas financieros del país, señala que “en la iniciativa presupuestal de 1912-1913 el secretario de Hacienda, Evaristo (*sic*) Madero, reconocía que la desaparición de la moneda metálica se reflejaba en la caída del monto de las monedas en el país”, al pasar de 63.1 millones de pesos en mayo de 1911 a 44.7 en febrero de 1912, para recuperarse en junio (51 millones) y luego caer a 42.3 millones en octubre.<sup>150</sup>

Una medida tomada por el presidente Madero que resultó de enorme importancia para el futuro del país, debido a la repercusión que tuvo en el reclutamiento de un grupo de personas que integrarían una parte importante de la asesoría y administración del Primer Jefe, Venustiano Carranza, y de la nueva clase política y técnica del Estado nacido de la Revolución mexicana. Se trata de la reforma electoral de 22 de mayo de 1912, que estableció el voto directo y cuidó el desarrollo de elecciones limpias y democráticas, mismas que permitieron llegar al Congreso Federal a nuevas personalidades decididas a adoptar un comportamiento independiente del Poder Ejecutivo para la libre manifestación y discusión de sus opiniones acerca de las reformas urgidas por la nación mexicana.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> María Elena Cardero (1976, p. 375) dice que “los bancos se declararon en quiebra en octubre de 1913, pero de hecho la situación en 1908 ya era desastrosa”. Por su parte, Luis Anaya Merchant (2002, p. 34) dice que “sí es posible observar al sistema bancario arrastrando un proceso si no crítico si de debilitamiento” a lo largo del régimen porfiriano; agrega (p. 40) que la crisis bancaria de 1913 se hizo evidente con la quiebra del Banco Central, que desde el porfirismo no había podido lograr el objeto para el que había sido creado; señala también (p. 36) “que antes de que iniciara el gobierno de Madero se percibía un desgaste en el crédito del gobierno porfiriano”.

<sup>150</sup> Ludlow, Leonor, (2007, t. II, p. 47).

<sup>151</sup> Matute, Álvaro, (1985, t.3, pp. 319-323), y Mac Gregor G., Josefina, (1985, t. 3, pp. 333-337).



De esta XXVI Legislatura habrían de surgir los más distinguidos miembros del Bloque Renovador sumándose al grupo director del constitucionalismo. Entre éstos son dignos de mención Luis Cabrera y Rafael Nieto, futuros responsables de las tareas hacendarias; Palavicini, Macías, Rojas, Cravioto, José Inés Novelo, encargados de la Sección de Legislación Social; Eliseo Arredondo, cumpliendo funciones diplomáticas en Estados Unidos; Heriberto Jara, Gerzayn Ugarte, Eduardo Neri, Mario López, Pascual Ortiz Rubio, Isidro Fabela, en otras importantes tareas. Muchos de ellos habrían de jugar un papel de primera magnitud en la política y la administración durante los próximos veinte o treinta años.<sup>152</sup>

Las circunstancias en que se desarrolló el gobierno de Madero, los errores cometidos al pactar las condiciones del triunfo de la Revolución en los convenios de Ciudad Juárez, la equivocada lectura que de sus actitudes hicieron los diversos actores políticos de la sociedad mexicana,<sup>153</sup> su propia condición socio-económica y su mentalidad y convicción democráticas sinceras, pero alejadas de la urgencia de las demandas sociales que requería el país, impidieron que el estadista necesario para aquellas circunstancias específicas no apareciera jamás y descontentara tanto a partidarios como a contrarios. Lo anterior sólo podía desembocar en la tragedia y ésta no se hizo esperar. Luego vendría una segunda etapa de la Revolución en la que paulatinamente se decantarían, clarificarían y plantearían los problemas más importantes del país en una lucha violenta y cruenta que encabezaría el gobernador constitucional del Estado de Coahuila, rodeado principalmente de miembros jóvenes de la clase media. En el Plan de Guadalupe<sup>154</sup> se le designó como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo.

---

<sup>152</sup> Mac Gregor G., Josefina, (1985, t. 3, pp. 333-337).

<sup>153</sup> *Vid.* Cumberland, Charles C., (1981, p. 253).

<sup>154</sup> Este documento de 26 de marzo de 1913 y sus adiciones de 12 de diciembre de 1914 pueden encontrarse publicados como anexos en diversos libros y colecciones de documentos. Las consultas en esta investigación proceden, principalmente, de: Fabela, Isidro y Josefina E. de Fabela, (1974, t. IV, pp. 56-58 y 107-112), respectivamente. Algunas veces se cotejaron con los de otras publicaciones.

## 2. Periodización de las etapas “preconstitucional” y “constitucional” de la Revolución mexicana

El todavía Primer Jefe del Ejército Constitucionalista (las elecciones habían sido en el mes de marzo de 1917), rindió un informe ante la XXVII Legislatura el día 15 de abril de ese año. En él, Venustiano Carranza hizo una división del tiempo total que tomó la lucha del Ejército Constitucionalista durante la llamada etapa preconstitucional de la Revolución. Distinguió tres períodos. Uno referido a la *lucha armada contra el gobierno usurpador* (febrero de 1913 a agosto-septiembre de 1914). Un segundo período relativo al *Gobierno en Veracruz* (de octubre-noviembre de 1914 al 19 de octubre de 1915), y, un tercero, que llamó *la época de reconstrucción* (del reconocimiento de *facto* del gobierno de Carranza por el de los Estados Unidos hasta el restablecimiento del orden constitucional).<sup>155</sup>

La periodización anterior, para efectos de nuestro análisis, ha sido un poco modificada a fin de considerar un evento de particular importancia en la Revolución mexicana que dio lugar a los Convenios o Pacto de Torreón, y no reconocida por todos los historiadores como definitiva del contenido social del programa constitucionalista. La etapa preconstitucional se ha dividido en cuatro períodos. El primero, que llamaremos *de la lucha contra Huerta*, iría del 19 de febrero de 1913 (fecha en que la XXII Legislatura del Estado de Coahuila desconoció “al general Victoriano Huerta en su carácter de jefe del Poder

---

<sup>155</sup> Vid. Informe del C. Venustiano Carranza, (1917, pp. 165-166). Parte de este documento se encuentra también (con el número 76) en: Manero, Antonio, (1958, p. 322). Otra periodización es la que hace Womack (2001, pp. 160-194). Este autor subdivide la etapa preconstitucional carrancista en tres períodos: “Febrero de 1913-agosto de 1914” (del inicio de la resistencia de Carranza hasta los Tratados de Teoloyucan), “agosto de 1914-octubre de 1915” (de los Tratados de Teoloyucan al reconocimiento de los Estados Unidos), “octubre de 1915-mayo de 1917” (del reconocimiento de los Estados Unidos hasta la toma de posesión de Carranza como presidente constitucional de la República). El segundo período para este autor comprende fundamentalmente la crisis del constitucionalismo y la Convención. La etapa constitucional es subdividida por Womack de la siguiente manera: “mayo de 1917-octubre de 1918” (de la toma de posesión de Carranza hasta el término de la guerra mundial primera), “noviembre de 1918-junio de 1920” (que cubre el período de posguerra a la toma de posesión de Adolfo de la Huerta). En esta periodización pesan en forma importante dos notables acontecimientos extranjeros de esa época, por un lado, el reconocimiento de *facto* del gobierno de Carranza por el de Estados Unidos y, por otro, la terminación de la Gran Guerra.

Ejecutivo de la República”) hasta el 13 de agosto de 1914 (en que se firmaron las actas y convenios de Teoloyucan). El segundo período, que denominaremos *la escisión del Ejército Constitucionalista*, abarcaría del 14 de agosto (aunque en realidad empieza desde julio con la firma de los Convenios de Torreón) hasta el 11 de diciembre de 1914.

Un tercer período, el más importante de la etapa preconstitucional, lo designaremos como *la construcción de las instituciones*; se extendería del 12 de diciembre de 1914 (con la adopción del programa económico y social de la Revolución y el inicio de la ejecución de las medidas legislativas previstas en el decreto de Adiciones del Plan de Guadalupe) hasta la apertura de los trabajos del Congreso Constituyente de 1916-1917.<sup>156</sup> Los años de 1915 y 1916, comprendidos en este tercer período, son fundamentales en la configuración del nuevo Estado y el reordenamiento de la economía mexicana. En esos años se toman importantes medidas en materia agraria y laboral, bancaria y monetaria, fiscal y presupuestal, lo mismo que para dirigir las actividades productivas y comerciales y, sobre todo, para la reasunción de la soberanía de la nación sobre los bienes del llamado dominio directo, las que van a tener su culminación en la Carta de Querétaro. El cuarto período corresponde la *conformación del nuevo Estado y la formalización de las instituciones*, con el alumbramiento de la nueva Constitución y el lapso comprendido entre el 1 de febrero y el 1 de mayo de 1917, durante el cual se desarrollaron los trabajos preparativos del restablecimiento del orden constitucional y el inicio del período constitucional del Presidente Carranza.<sup>157</sup>

Por lo que hace a la etapa constitucional, toda ella se considerará dentro de un quinto período (*del restablecimiento del orden constitucional y de la aplicación*

---

<sup>156</sup> La Convocatoria a elecciones para la integración de este Congreso se hizo el 15 de septiembre de 1916.

<sup>157</sup> En este cuarto período se hará referencia a la integración del Congreso Constituyente, la discusión y la redacción de la Constitución de 1917 durante las actividades de la Asamblea, la firma y promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundante del nuevo Estado de la Revolución, y a los meses de febrero-abril de 1917 durante los cuales el Primer Jefe tomó una serie de medidas importantes para la debida integración del nuevo régimen.

*de los preceptos constitucionales fundamentales*), que iría del 1 de mayo de 1917 al 20 de mayo de ese mismo año, es decir, desde la fecha de entrada en vigor de la Carta Federal de 1917 hasta el sacrificio del presidente Carranza. En este capítulo, se desarrollarán los tres primeros períodos, en el siguiente, el cuarto, y en el último capítulo, el quinto.

### **3. Las medidas económicas y sociales tomadas durante la lucha contra Huerta (febrero de 1913-agosto de 1914)**

Pese a las dificultades de carácter militar, político y financiero que tuvieron que enfrentar, los revolucionarios constitucionalistas se dieron el tiempo suficiente para identificar y pensar en un conjunto de medidas que algunos años después vendrían a ser la columna vertebral de las instituciones mexicanas.<sup>158</sup> La Revolución en esta etapa fue la que abrió esa gran caja de Pandora, que si bien era una parte de su fase destructiva que portaba consigo muchos males, trajo también la transformación de las ideas en cuando menos “siete vetas profundas de la vida mexicana: el problema agrario, el problema obrero, la soberanía sobre los recursos naturales, la relación entre la Iglesia y el Estado, el papel del Estado en la economía, el problema de la educación y la estructura política”.<sup>159</sup>

Éstas, tiempo después, quedarían plasmadas en leyes y decretos, primero, y luego en la Constitución de 1917 para dar forma al nuevo Estado mexicano que, con variantes y desarrollos, se iría perfeccionando por los gobiernos llamados de la “posrevolución”, que tuvieron, en condiciones distintas, una mayor oportunidad y habilidad “para negociar su consolidación”.<sup>160</sup> Prácticamente en el período comprendido entre los años de 1913 y 1915, el país se encontraba en una

---

<sup>158</sup> Desde la misma firma del Plan de Guadalupe se comenzarían a manifestar inquietudes de carácter social por aquellos jóvenes de clase media que escudados en su generosidad buscaban una transformación de la sociedad mexicana.

<sup>159</sup> Krauze, Enrique, (2002, p. 217).

<sup>160</sup> Womack Jr., John, (2001, cap. 4, p. 149).

economía de guerra<sup>161</sup> durante el cual sólo dos problemas eran importantes, el militar y el financiero, a cuya solución se avocaron, por designación del Primer Jefe, dos de los hombres más prominentes del constitucionalismo, y los mejor dotados para las áreas que les fueron encargadas, el general Álvaro Obregón y el Lic. Luis Cabrera.

Dos fueron, pues, durante la lucha contra Huerta y la llamada guerra de facciones, las preocupaciones principales del Primer Jefe, ambas directamente interrelacionadas. Ganar la guerra y obtener los recursos necesarios para triunfar en ella y mantener en funcionamiento la máquina administrativa del gobierno constitucionalista que había venido formándose durante la lucha. Pero ganar la guerra durante la lucha de facciones significaba convertir la revolución política en social para, de esta forma, incrementar la base social del constitucionalismo y despojar de sus banderas legitimadoras a los ejércitos de la Convención. El medio financiero más recurrido, aunque no el único, fue la emisión de billetes,<sup>162</sup> para equipar y mantener al ejército, política que, juntamente con la seguida por el gobierno de Huerta en el mismo sentido,<sup>163</sup> contribuiría a agravar los difíciles

---

<sup>161</sup> Y esta situación no desaparecería durante prácticamente toda la primera presidencia constitucional.

<sup>162</sup> Durante este primer período, el gobierno constitucionalista hizo dos emisiones, las conocidas con los nombres de "Monclova" y "Ejército Constitucionalista". La primera se hizo con la autorización de 26 de abril de 1913, que creó la deuda interior por cinco millones de pesos. Este monto estaría distribuido en billetes de 1, 5, 10, 20, 50 y 100 pesos que serían de curso forzoso. La segunda, fue autorizada por decreto de 28 de diciembre de 1913 por un monto de 15 millones, que fue aumentado en otros 10 millones por decreto de 12 de febrero de 1914, reformatorio del anterior, con lo cual el saldo de la deuda interior se elevaba a 30 millones de pesos. A este total habría que sumar el importe de los decretos que crearon la moneda fraccionaria de 4 de marzo de 1914 (200 mil pesos), 10 de abril (800 mil pesos) y 6 de mayo (un millón de pesos). El importe total de billetes emitidos en este primer período por el Primer Jefe fue de 32 millones de pesos. Cabe hacer notar que algunos generales constitucionalistas habían hecho emisiones autorizadas por el Primer Jefe. (*Vid. Apéndice*, Cuadros 1 y 2).

<sup>163</sup> Este medio de financiamiento fue seguido ante la insuficiencia de la recaudación fiscal que ya se arrastraba desde el Porfiriato y que no dejaba mejor alternativa. La tan socorrida reserva (de más de 62 millones de pesos) creada durante el Porfiriato supuestamente con los superávits presupuestales no era más que una ilusión, pues éstos sólo se generaban con la presencia creciente del endeudamiento que a finales de la dictadura de Díaz ascendía a 578 millones de pesos (441 millones de deuda externa y 137 de deuda interna), *vid.*: Bazant, Jan, (1981, pp. 167 y 173). El incremento de la moneda fiduciaria puede apreciarse en las siguientes cifras: Al inicio de 1914, la circulación monetaria (fiduciaria) alcanzaba la suma de 222 millones de pesos, lo que representaba un incremento del 100% con relación a la existente en 1910, que ascendía a 110 millones de pesos, *vid.*: Lobato López, Ernesto, (1945, p. 255). Los esfuerzos de los gobiernos de

problemas monetarios y financieros que vivió el país hasta diciembre de 1916. Estos problemas dieron lugar a otros como la desaparición de la moneda metálica, la inflación, la depreciación de la moneda fiduciaria, el desplome del tipo de cambio, el incremento de la deuda pública, la desaparición del crédito interno y externo,<sup>164</sup> aunados a los de la carestía, la escasez y el desabastecimiento que se sintieron, principalmente, en los grandes centros de consumo del país a partir de la segunda mitad de 1913 y hasta diciembre de 1916 en que se reinició la circulación de moneda metálica y se volvió de hecho al patrón oro. En esta última fecha dejaron de circular legalmente los billetes de todo tipo, con excepción de los billetes estadounidenses (en la frontera norte y los puertos) y los de la Comisión Reguladora del Henequén (en Yucatán y Campeche). La moneda constitucionalista fue objeto de transacciones irregulares cuya compraventa se hacía de manera especulativa y con fines de pago de los impuestos adicionales.<sup>165</sup>

El 21 de abril de 1914 ocurrió un hecho que tuvo consecuencias para el resultado de la contienda contra Huerta, primero, y las facciones, después. Los infantes de marina de los Estados Unidos invadieron y ocuparon el puerto de Veracruz. Este evento jugó, en primer lugar, en contra de Huerta en dos sentidos, uno, privándolo de armamento y municiones que estaban próximos a desembarcarse en ese puerto y, dos, cortándole el flujo de los valiosos recursos

---

Madero y Huerta se encaminaron a aliviar esta situación mediante el establecimiento de nuevos impuestos o el incremento de los ya existentes, aunque casi siempre resultaron sin éxito. El 13 de noviembre de 1913, el gobierno de Huerta reformó la ley del timbre con el propósito de aumentar los impuestos al petróleo, algodón, alcoholes, tabacos.

<sup>164</sup> El 8 de junio de 1913 se firmó en París un contrato de crédito, el último, por el cual Huerta obtuvo en Europa un préstamo por 16 millones de libras esterlinas, de los cuales sólo se dispusieron 6 millones (4.5 millones se destinaron al servicio de la deuda externa y 1.5 se entregaron a la Tesorería). Huerta sólo recibió una cantidad líquida de 54 millones de pesos, de los cuales 40 millones sirvieron para amortizar los dos créditos que Speyer and Co. había otorgado a De la Barra y Madero y 1.8 millones de pesos para un fondo de reserva destinado al pago de intereses correspondientes al primer semestre de 1913, lo que restaba (12.2 millones de pesos) los destinó a cubrir los gastos del gobierno, principalmente militares. En septiembre, los bancos y otros acreedores del país otorgaron un préstamo por 18 millones de pesos y, hasta junio de 1914, estos bancos habían prestado a Huerta un total de 46.5 millones de pesos. Esta situación obligó al Primer Jefe a emitir el 7 de octubre de 1913, una Circular (la número 6) en la que prohibía la circulación de los billetes del Banco Nacional de México, emitidos desde el 18 de febrero de 1913. A principios de 1914, Huerta suspendió el pago del servicio de la deuda externa, *vid.*: Bazant, J., (1981, pp. 176-177).

<sup>165</sup> *Vid.* Kemmerer, Edwin Walter, (1953, p. 199, nota 37).

procedentes de la aduana veracruzana. Estos elementos, si bien no pasaron de inmediato a formar parte de las finanzas y los pertrechos de guerra del campo constitucionalista, la dictadura huertista los perdía y quedaba sin oportunidad de destinarlos a mejorar el equipamiento del Ejército Federal y para hacer frente a necesidades de financiamiento de que tanto estaba urgida. Se vio precisada a recurrir a otros medios financieros, básicamente presupuestales y monetarios, para compensar la pérdida de sus finanzas, ya sea creando nuevos impuestos o incrementando las tasas de los existentes, o bien presionando a la banca del país para que le otorgara diversos financiamientos o de plano insistir en su decisión de suspensión del pago de la deuda externa.

En segundo término, dio a Carranza un pretexto ideológico, el del nacionalismo, que hábilmente utilizado le permitió mantener unido al Ejército Constitucionalista y atraerse las simpatías de la población, pese a las maniobras de Huerta para exacerbar el jingoísmo mexicano, y, en tercer lugar, lo más importante, con la desocupación del Puerto se permitió al ejército constitucionalista, en el momento más difícil de la lucha de facciones por la dominación revolucionaria, contar con valioso material de guerra para, según Hart, “equipar un ejército de 13 mil hombres con las armas más modernas”.<sup>166</sup> Adicionalmente, el gobierno constitucionalista pudo disponer de los recursos de la aduana y destinarlos a la compra de pertrechos de guerra en el extranjero.

En diciembre de 1913, el peso llegó a valer poco menos de 36 centavos de dólar y en el mismo mes de 1914 y 1916, 18.7 centavos de dólar y poco menos de medio centavo, respectivamente.<sup>167</sup> Esto repercutía en el encarecimiento de las

---

<sup>166</sup> Hart, John Mason, (1991, p. 401). En las páginas 397 y ss., Hart hace un recuento de los desembarcos de armas destinadas a Huerta que los infantes de marina dejaron en poder de Carranza, y de los motivos norteamericanos para la invasión y la desocupación estadounidense del puerto.

<sup>167</sup> Kemmerer, E. W., (1953, pp. 175, 183 y 196). Kemmerer presenta tres valores para cada mes de los años de 1913 y 1916, un mínimo, un máximo y un promedio. Este autor señala que en febrero de 1913 el peso mexicano se cotizaba, en el mercado de Nueva York, a 48.73 centavo de dólar; en agosto había caído a 39.36 centavos de dólar; en diciembre valía 35.94 centavos; en julio de 1914, 31.46 centavos; en septiembre, 21.08 centavos; en diciembre, 18.70 centavos; en abril de 1915, 9.23 centavos; en diciembre, 5.90 centavos; en mayo de 1916, 2.29 centavos, y a principios

importaciones y en la agravación de la inflación y del desabastecimiento de los bienes de primera necesidad de procedencia extranjera, el posible efecto sobre las exportaciones fue menos duradero y difícil de percibir ante una situación de demanda creciente para los productos mexicanos de exportación. A fines de 1913 y principios de 1914, la economía mexicana (en cuanto a producción, pero no en lo relativo a la destrucción de equipo e instalaciones) dejó de presentar resistencia y se fue deteriorando progresivamente, aunque no de manera uniforme en todas las ramas y en todo el territorio nacional, sino que algunas regiones y ramas económicas padecieron más que otras.<sup>168</sup> El sur y el sureste casi no se vieron afectados por la lucha armada, como sí resultaron perjudicados el norte, el bajío y el centro. El petróleo, el henequén, los productos de consumo de exportación y las materias primas crecieron, pero los textiles, los víveres y otros artículos de consumo interno disminuyeron.

Para financiar al movimiento armado, Carranza recurrió a diversos medios. En los inicios del mismo, a la emisión de billetes, la intervención de los bienes del enemigo y las contribuciones y los préstamos forzosos. En la medida que las fuerzas constitucionalistas iban dominando porciones mayores del territorio del país, los recursos fiscales interiores y los procedentes de las aduanas fronterizas también pasaron a tener importancia, sobre todo los que se cobraban en metales preciosos o divisas que hicieron posible la importación de armamento, municiones y pertrechos de guerra.<sup>169</sup> Durante este primer período, las medidas monetarias fueron el principal factor para resolver los problemas financieros, convirtiéndose la

---

de diciembre de ese año, el "infalsificable" se cotizaba a 0.46 centavos. La cifra tomada ha sido la promedio, que es también la presentada por Womack (2001, p. 163, cuadro número 3) y por Alan Knight, (2010, p. 1180). Este último autor redondea las cifras que Kemmerer y Womack presentan completas, y señala que "la caída del peso provocó un tremendo descalabro económico, desempleo, privaciones, fue causa de revueltas y protestas, y amenazó con desintegrar el ejército y régimen carrancistas", p. 1178). Lobato López, E. (1945, pp. 257-258) señala que una de las causas de este descenso de la cotización del peso reside en el agotamiento del fondo regulador de la Comisión de Cambios y Moneda, el cual fue dispuesto por Huerta para atender diversos requerimientos de su gobierno.

<sup>168</sup> Vid. Womack Jr., J., (1992, t. III, pp. 391-414).

<sup>169</sup> Reynolds es de la opinión que "la Revolución misma fue financiada con ingresos provenientes de la minería, del petróleo y de otras exportaciones durante los años de mayor violencia del conflicto", Reynolds, Clark W., (1973, p. 48).



emisión de billetes en la más importante fuente de financiamiento, la que hasta los primeros dos meses de 1914 alcanzó un monto de 30 millones de pesos, divididos en dos emisiones denominadas “Monclova” (26 de abril de 1913) y “Ejército Constitucionalista” (28 de diciembre de 1913 y 12 de febrero de 1914), la primera por 5 millones de pesos y la segunda por 25 millones, esta última en dos partes, identificada cada una por el lugar en que los decretos fueron expedidos, Hermosillo (15 millones) y Culiacán (10 millones). Ver **Apéndice**, Cuadro 1.

La misma restricción financiera que enfrentaban los constitucionalistas la sufría también el gobierno de Huerta.<sup>170</sup> La urgencia de fondos obligó a éste a recurrir a las Reservas del Tesoro, de las que dispuso 12 millones de pesos, y al Fondo Regulador de la Circulación Monetaria, de donde tomó 30 millones de pesos, no obstante el incremento de 121 millones de pesos que se había obtenido en la recaudación de ingresos fiscales durante el año fiscal de 1912-1913, y sin contar los fondos excedentes procedentes de un empréstito contratado con un grupo de bancos después de pagar los gastos originados por el propio crédito y los vencimientos e intereses de los préstamos otorgados a De la Barra y Madero por la Casa Speyer and Co.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> Si bien Huerta no realizó emisiones directas, las prohijó al disponer una serie de medidas que permitían a los bancos realizarlas (el 5 de noviembre de 1913 decretó obligatoria la admisión de los billetes de los bancos emisores, esto es, les dio poder liberatorio ilimitado, por lo que estos billetes dejarían de ser reembolsables en oro; el 7 de enero de 1914, dispuso que la emisión de billetes no podrá exceder del triple del capital social pagado; el 20 de enero se decretó la reducción de la garantía en metálico de los billetes al considerar parte del fondo de garantía los certificados expedidos por la Comisión de Cambios y Moneda para que la moneda de oro extranjera sirviera como garantía). La laxitud de Huerta en la garantía metálica de los billetes de los bancos permitiría la ampliación del circulante. Sin duda que Carranza estaba atento o muy bien informado de los acontecimientos monetarios, y buscó impedir la emisión descontrolada de los bancos con dos medidas. La primera tomada, el 7 de octubre de 1913, prohibiendo la circulación de los billetes del Banco Nacional de México, que éste haya emitido a partir del 18 de febrero de 1913, y la segunda, el 4 de enero de 1914, declarando que el fondo regulador de la circulación fiduciaria de los bancos de emisión debería integrarse solamente con moneda metálica o barras de oro y plata, y por ningún concepto podían admitirse billetes de banco u otros títulos de crédito.

<sup>171</sup> V.: Ulloa, Berta, (1977, t. 4, pp. 43-44). Huerta pudo acceder, a un crédito externo por un total de 16 millones de libras esterlinas (de los cuales sólo se dispuso menos de la mitad), otorgado (París, 8 de junio de 1913) por un consorcio de bancos integrado por el Banque de Paris et des Pays Bas, J. P. Morgan y Compañía, Kuhn Loeb y Compañía, y dos bancos alemanes (el Deutsche Bank Bleichröder y el Dresdner Bank) que aportaron el 19%. Esta aceptación al gobierno de Huerta por parte de la comunidad financiera internacional fue efímera; sólo duró hasta principios de 1914. Tan pronto como aquél necesitó de mayores recursos, confiscó los derechos de las

La autora Uhthof López, con la información de Kemmerer<sup>172</sup>, Manero<sup>173</sup> y Enrique Cárdenas y Carlos Manns,<sup>174</sup> hace un resumen del gobierno huertista en los siguientes términos:

Había gastado todo el dinero disponible, las arcas estaban vacías; los bancos se encontraban en situación de bancarrota, dedicándose a la especulación con los diferentes tipos de moneda; las constantes emisiones de papel moneda sin ninguna garantía habían aumentado la deuda interior, las monedas metálicas y los billetes de banco habían desaparecido de la circulación; los ingresos del gobierno eran inconstantes; había depresión comercial, disminución de la producción y desorganización de la misma, en tanto que los egresos habían aumentado considerablemente por los gastos de guerra. Sin embargo, para la población el principal problema era el agudo proceso inflacionario, que aumentaba constantemente los precios de las mercancías.<sup>175</sup>

Algunas grandes empresas concurren a la feria de las emisiones, muchas veces con justificación ante la insuficiencia de moneda fraccionaria, pero otras con la intención de atar los ingresos al consumo en sus propias instalaciones. Esta situación llevó al Primer Jefe a instruir a la Secretaría de Hacienda para que ésta desautorizara la circulación de vales al portador de pequeño valor, emitidos por algunas instituciones bancarias y empresas mercantiles nacionales y extranjeras.<sup>176</sup> De aquí que se haya mencionado la imposibilidad de conocer “con certeza la cantidad de moneda emitida en 1913 y 1914 [...] sin el respaldo de reservas en metálico [lo que] exacerbó la espiral inflacionaria que ya era evidente

---

aduanas que se habían otorgado en garantía del pago del crédito, *vid.*: Katz, Friedrich, (2008, pp. 235 y 238). Fue la última vez que México pudo obtener este tipo de créditos externos hasta su vuelta al mercado exterior de capitales en 1942.

<sup>172</sup> Kemmerer, E. W. (1953, pp. 176-178).

<sup>173</sup> Manero, A. (1958, pp. 23-34).

<sup>174</sup> Cárdenas, E. y Manns, C. (1989, pp. 60-61).

<sup>175</sup> Uhthof López, Luz María (1998, p. 98).

<sup>176</sup> La Secretaría de Hacienda, en Hermosillo, Sonora, expidió la Circular No. 2 de 6 de diciembre de 1913, para desautorizar esas emisiones de vales. El Primer Jefe, por su parte, reconoció la carencia de la moneda fraccionaria y los problemas que ocasionaba en las transacciones menores, lo que permitía a los comerciantes cometer abusos que tenían que soportar las personas de menores ingresos. El 4 de marzo de 1914, en Nogales, Sonora, emitió un decreto para crear la moneda fraccionaria constitucionalista. El monto autorizado por el decreto ascendía a 200 mil pesos que se distribuiría en billetes de 5 y 10 centavos por un importe de 100 mil pesos cada denominación.

a fines del verano de 1913".<sup>177</sup>

Hacia finales de este período, con la caída del puerto de Tampico (14 de mayo de 1914) en poder de las fuerzas constitucionalistas, la Primera Jefatura inició su política en materia petrolera, la que se desarrolló en dos vertientes: la fiscal y la de recuperación de la soberanía nacional sobre el subsuelo.<sup>178</sup> Carranza estableció en este mismo mes un impuesto a la exportación de petróleo por un importe de 6.85 pesos en oro nacional la tonelada, previniendo medidas regulatorias sobre la explotación del hidrocarburo, entre otras, la entrega de cierta clase de información como el monto de sus inversiones. Carranza delegó en el teniente coronel Francisco J. Múgica las facultades correspondientes a las autoridades federales, para que las ejerciera en el puerto recién conquistado.

Como era su forma habitual de proceder, éste actuó con la mayor diligencia y exigió "a los exportadores de petróleo que se registraran en su oficina para el efecto de que ahí enteraran el impuesto que se pagaría desde aquel momento en monedas mexicanas de oro".<sup>179</sup> Finalmente, ni los pagos se harían en oro o dólares, ni se entregaría la información requerida. Además, el gobernador de Veracruz, general Cándido Aguilar, decretó en agosto el desconocimiento de los contratos petroleros expedidos durante el régimen de Huerta, lo que tampoco tuvo eficacia, pero ambas decisiones marcaban los derroteros que seguiría la política constitucionalista sobre hidrocarburos, misma que se institucionalizaría en el artículo 27 constitucional.<sup>180</sup>

Los conceptos vertidos por Carranza en su célebre discurso de Hermosillo, no correspondían a un compromiso por el cual se obligara a una actuación en

---

<sup>177</sup> Vid. Meyer, Michael C., (1983, p. 204).

<sup>178</sup> Vid.: Meyer, Lorenzo, (1972, pp. 91 y 93). No debe olvidarse mencionar que ya en septiembre de 1913, el diputado Querido Moheno había presentado en la Cámara de Diputados un proyecto de ley por el cual se declaraban propiedad de la nación todos los yacimientos de petróleo y carburos gaseosos de hidrógeno que se descubran a partir de que entrara en vigor la disposición que iniciaba, vid.: Moheno, Querido, (1939, pp. 118-130, nota 1).

<sup>179</sup> Lavín, José Domingo, (1976, p. 102).

<sup>180</sup> Meyer, L., (1972, p. 95).

consonancia con ellos, ni tampoco una educación, formación e ideología como las suyas garantizaban nada en este sentido.<sup>181</sup> Muchas de estas ideas, no obstante la repetición que de ellas hizo en su discurso pronunciado durante las sesiones de la “Junta” de generales, gobernadores y otros civiles prominentes a que había sido convocado para celebrarse a partir del 1º de octubre en la Ciudad de México, sólo significaron buenas intenciones o declaraciones tácticas del Jefe de la Revolución hasta el decreto de Adiciones del Plan de Guadalupe de diciembre de 1914. De haber sido una convicción revolucionaria “las reformas enunciadas se hubieran puesto en práctica conforme la revolución avanzaba hacia el sur”, como lo prometió en aquel discurso de septiembre.<sup>182</sup>

La restitución de la riqueza de los combustibles del subsuelo a la soberanía de la nación consistió básicamente en sustituir los títulos de propiedad por concesiones, con lo cual implícitamente se declaraba que estos recursos eran propiedad directa de la nación, de la misma manera como se consideraban en la legislación expedida durante la Colonia y vigente hasta 1884, en que se decretó el Código de Minería, que si bien reconocía el dominio directo de la nación sobre los minerales, establecía que los depósitos de petróleo y de carbón mineral almacenados en el subsuelo pertenecían en propiedad al dueño del suelo, quien

---

<sup>181</sup> Dijo en esa ocasión que “el Plan de Guadalupe es un llamado patriótico a todas las clases sociales, sin ofertas y sin demandas al mejor postor”, que “las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas”, que la Revolución “no es sólo repartir tierras y las riquezas nacionales [...]; es algo más grande y más sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional”, es “crear una nueva constitución [...Cambiar] todo el actual sistema bancario, evitando el inmoral monopolio de las empresas particulares [... Evitar] la emisión, o el derecho de emisión, mejor dicho, de papel moneda por bancos particulares, que debe ser privilegio exclusivo de la Nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Único, el Banco de Estado, lográndose de ser posible, la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el Gobierno”, que “faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero”, en Barragán Rodríguez, Juan, (1985, t. I, pp. 215-219).

<sup>182</sup> En julio de 1911, Luis Cabrera, en “La revolución es la revolución”, decía (1975, p. 266): “Ni la Revolución inglesa, ni la Revolución francesa, ni nuestra Revolución de independencia, ni la Revolución de Ayutla, previeron la forma de reconstrucción de los antiguos regímenes. La Revolución de San Luis tampoco podía dar bases para la reconstrucción. La verdad es que no hay revolución en el mundo que se haya emprendido previendo de antemano los medios de reconstrucción del orden social o de sustitución del régimen que se pretende hacer desaparecer. Las revoluciones son casi siempre inconscientes; esbozan, si acaso, sus tendencias indicando sus propósitos destructivos; pero, o no ofrecen bases para la reconstrucción, o las que ofrecen resultan enteramente inadecuadas a las necesidades posteriores”.

podía disponer libremente de estas sustancias. La ley minera de 1892 continuaba este esquema de propiedad, pero fue aún más generosa con los petroleros y los mineros del carbón mineral al disponer que estos recursos pudieran explotarse sin necesidad de concesión especial del gobierno.

En 1901, la ley estableció que el ejecutivo federal tenía la facultad de otorgar concesiones para la explotación de petróleo en terrenos nacionales. Finalmente, en 1909-1910 se le otorgó al superficiario la propiedad exclusiva de los criaderos y depósitos de combustibles minerales, pero la situación legal de los depósitos de los minerales del subsuelo era la misma que se estableció desde la Colonia. Lo anterior significa que durante el Porfiriato coexistían dos sistemas de propiedad para los recursos del subsuelo, uno, el más favorable, para el carbón mineral y el petróleo y, otro, el correspondiente a las demás sustancias minerales.

Este primer período de la etapa preconstitucional se cierra con la firma, en agosto de 1914, de los convenios de Teoloyucan, y se abre un segundo período, el más definitorio en el campo de los vencedores de Huerta, que determinará el vencedor entre Carranza y Villa-Zapata y los costos que tiene que pagar el victorioso, representados fundamentalmente por las concesiones que se verá presionado a realizar en virtud del sopesamiento de las fuerzas reales del poder, representadas por los militares y las clases beneficiadas con el programa económico y social de la Revolución. Hubo un vencedor que perdió el poder total y se vio urgido a recomponerlo a partir de lo que su capital político-administrativo le permitiera, pero también se decantó el problema de la radicación del poder real, del que define en última instancia.

#### **4. La escisión del Ejército Constitucionalista y la emergencia de un programa económico y social de la Revolución (julio/agosto-diciembre de 1914)**

Durante el desenvolvimiento de los acontecimientos que se refieren a esta

etapa, se obtendrá el compromiso del jefe de la Revolución para integrar y desarrollar un programa económico y social que contendría los principales compromisos de la lucha armada con las clases desheredadas de la sociedad mexicana, las que nutrieron los contingentes de los ejércitos revolucionarios, así como las medidas para la dirección estatal de la economía y de la sociedad. Los compromisos con las clases campesina y trabajadora tuvieron para Carranza un carácter coyuntural, pero dieron lugar a principios estructurales trascendentes que caracterizaron a la mexicana como una verdadera Revolución. Las medidas de fortalecimiento del Estado fueron tanto para Carranza como para los Constituyentes de Querétaro un objetivo muypreciado y perseguido con dedicación y convicción. La propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la expropiación por causa de utilidad pública, la imposición de modalidades a la propiedad privada dictadas por el interés público, el dominio directo, la dotación de tierras o restitución de las mismas, el banco único de emisión, el arbitraje de las relaciones obrero-patronales para asegurar el equilibrio de los factores de la producción, la supeditación de la Iglesia al Estado, entre otras cuestiones, vinieron a conformar un Estado conductor y director del desarrollo nacional.

El conflicto Villa-Carranza, el Pacto de Torreón, los fracasos de las negociaciones Zapata-Carranza, la solidaridad entre los militares deseosos de la unidad constitucionalista, la simpatía por las reformas que imperaba entre muchos de los militares y civiles cercanos al Primer Jefe, la popularidad de la reforma agraria entre los revolucionarios y otros hechos serían factores que presionarían para la inclusión de las demandas sociales dentro de los objetivos revolucionarios. Durante este período se gesta la transformación de la Revolución, de ser una Revolución política se convierte en una Revolución social. Esta es la importancia del enfrentamiento Carranza-Villa. El Pacto de Torreón (8 de julio de 1914) prevenía el sostenimiento de Carranza como Primer Jefe, pero también era un acuerdo entre los ejércitos del Noreste y de la División del Norte para introducir cambios radicales en el Plan de Guadalupe.

Las cláusulas octava y novena surgidas de las conferencias de Torreón, eran claras al señalar que la Revolución era un compromiso por “implantar [...] el régimen democrático; procurar el bienestar de los obreros; emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario”, y sobre todo, una vez conquistada la victoria, organizar una Convención integrada por delegados del Ejército Constitucionalista, “donde se formulará el programa que deberá desarrollar el Gobierno que resulte electo”. Estos acuerdos no merecieron la aprobación de Carranza, pero desde entonces sus actos y los de sus generales más importantes estuvieron tocados por ellos, pues eran en tal grado significativos para la justificación de la Revolución que condujeron a la seria crisis político-militar de octubre-noviembre de 1914.<sup>183</sup>

Las graves dificultades que enfrentaba el Primer Jefe no impedían que éste siguiera tomando una serie de medidas urgentes para resolver la coyuntura, aunque en ellas se deslizaban las principales líneas de lo que más adelante sería la política económica y social de la Revolución en algunos renglones. Se adoptaron decisiones para que sus generales presionaran a los empresarios mineros<sup>184</sup> e industriales a abrir sus instalaciones y otorgar empleos, bajo la amenaza de intervención directa si no atendían las recomendaciones,<sup>185</sup> y consideraran seriamente los problemas de escasez y carestía que se venían presentando en el país. Esta línea de política era de particular urgencia pues del aseguramiento de la disponibilidad de bienes de primera necesidad en los

---

<sup>183</sup> El Pacto de Torreón y la respuesta de Carranza en: Magaña, Gildardo, (1985, t. IV, pp. 143-151).

<sup>184</sup> En septiembre de 1916, el Primer Jefe expidió un decreto por el que se prevenía a los concesionarios de minas para mantener en explotación sus instalaciones “bajo pena de caducidad si paralizaban sus labores por más de dos meses consecutivos o de tres interrumpidos durante un año” (Campillo Sáinz, José, 1960).

<sup>185</sup> Stephen H. Haber (1992, p. 171), señala que el general Pablo González intervino la Cervecería Cuauhtémoc a todo lo largo de la segunda mitad de 1914; en la página 166 había señalado: “la mayoría de las plantas industriales de México salió de la Revolución relativamente intacta”, las plantas intervenidas por González, Villa y Zapata fueron devueltas prácticamente sin daño alguno; y en la página 168: se “causaron pocos daños de gravedad. Aquí y allá algunas fábricas fueron destruidas, pero por lo común se trató de plantas pequeñas”.

principales centros urbanos dependía la evitación de disturbios y motines que podían tornarse peligrosos para la estabilidad político-social de las grandes ciudades. Durante este año de 1914, si bien la producción de las instalaciones industriales daba muestras de decaimiento, la planta industrial, sus instalaciones y maquinarias, prácticamente, hasta ese momento, habían salido intactas de la lucha armada, contrariamente a lo que acontecía con la producción agrícola y con la infraestructura y equipos de los ferrocarriles.<sup>186</sup> En el país se presentaba una particular situación en la rama industrial: mientras la de las empresas productoras de bienes de consumo no era tan apremiante, la de los establecimientos productores de bienes de producción empeoraba cada vez más.<sup>187</sup>

El mismo Primer Jefe resolvió el problema de la falta de pago de los salarios atrasados de los ferrocarrileros (22 de agosto);<sup>188</sup> estableció el derecho de barra de 10 centavos oro por tonelada a la exportación de petróleo (21 de julio)<sup>189</sup>. También emitió los decretos de 26 de agosto (5 millones de pesos)<sup>190</sup> y 28 de septiembre (3 millones)<sup>191</sup> para resolver el problema de escasez de moneda fraccionaria que se presentaba en el comercio en perjuicio de las clases de más bajos ingresos, con los cuales el monto de la deuda por emisiones de moneda fraccionaria, creada por decreto de 4 de marzo de 1914, se elevaba a 10 millones de pesos. El 19 de septiembre se decretó una nueva emisión de billetes con denominaciones de 1, 5, 10, 20, 50 y 100 pesos, por un total de 130 millones de pesos, de los cuales una parte se canjearía por billetes de emisiones anteriores

---

<sup>186</sup> Haber, S. H., (1992, p. 157); en la página 169 continuaba: “Durante casi todo el año de 1914, el transporte ferroviario entre el norte y la ciudad de México quedó cancelado, tal como ocurrió también con la línea que unía a la capital del país con el puerto de Veracruz”. La industria resultaba afectada por la falta de transporte tanto para la distribución de sus artículos como para la provisión de sus materias primas; en la página 171, seguía diciendo: “Durante 1914 y 1915, patrones y trabajadores de las principales empresas manufactureras de México solicitaron algún tipo de intervención que les permitiera obtener materias primas y refacciones de que precisaban para seguir produciendo”. La industria textil del centro y oriente del país padecía por la escasez del algodón de Torreón, la industria minera del norte por la falta de dinamita y otras herramientas. Esto se complicaba más por el enrolamiento de la fuerza de trabajo en los ejércitos revolucionarios.

<sup>187</sup> Haber, S. H., (1992, p. 172).

<sup>188</sup> *Vid.* Richmond, Douglas W., (1986, p. 83).

<sup>189</sup> Lavín, J. D., (1976, p. 103).

<sup>190</sup> Los billetes serían de 5 centavos (2 millones de pesos), de 10 centavos (2 millones de pesos) y de 20 centavos (un millón de pesos).

<sup>191</sup> En billetes de 5 centavos, de 10 centavos y de 20 centavos por un millón de pesos cada uno.



(“Monclova” y “Ejército Constitucionalista”). Ver **Apéndice**, Cuadros 1 y 2.

Por otra parte, el 27 de noviembre de 1914, el gobierno constitucionalista procedió a la anulación de los billetes emitidos por el Gobierno de Chihuahua sin la autorización de la primera jefatura y los emitidos por la Convención de Aguascalientes. Cuando Carranza abandonó la capital, se olvidaron las prensas en que se había realizado la impresión de los billetes que formaron parte de la emisión Gobierno Provisional en la Ciudad de México. Esto originó que los gobiernos de la Convención se sirvieran de ellas para emitir los billetes con que sufragaron los gastos de su gobierno,<sup>192</sup> por lo que Carranza decretó (8 de diciembre) que el papel puesto en circulación por diversos jefes revolucionarios y los firmados por algunos civiles se canjearía en la forma que dispusiera la Secretaría de Hacienda y dejarían de circular desde el 1º de abril de 1915; en este mismo decreto se declaraban nulos los emitidos y los que se sigan emitiendo por el Gobierno de Sonora sin la debida autorización del Primer Jefe, con excepción de los firmados por el general Obregón y el teniente coronel Francisco R. Serrano. El mismo 12 de diciembre, Carranza autorizó a la Comisión Reguladora del precio del henequén en Yucatán, una emisión por 10 millones de pesos en billetes de 5, 10, 20 y 50 pesos. Ver **Apéndice**, Cuadro 1.

El nombramiento de un Presidente Interino (general Eulalio Gutiérrez) por la Convención y su posterior arribo a la ciudad de México, provocó que la sede de la Primera Jefatura se trasladara al Estado de Veracruz, a Orizaba, primero, y, luego, al puerto de Veracruz.<sup>193</sup> Esta ciudad fue declarada capital de la nación del 24 de diciembre de 1914 al 11 de octubre de 1915. La demostración de fuerza de los generales indicó a Carranza dónde estaban la fuerza y el poder reales de la Revolución. Su permanencia como Primer Jefe, Encargado del Poder Ejecutivo, sólo podía sostenerse con el apoyo de los militares, que en su mayoría provenían

---

<sup>192</sup> Torres, María Eugenia y Berta Ulloa, (1985, t. 5, p. 761).

<sup>193</sup> Formalmente, la Primera Jefatura Constitucionalista dejó la ciudad de México el 20 de noviembre de 1914, pero en realidad Carranza había salido desde fines de octubre y principios de noviembre. *Vid.* decreto en: Acuña, Jesús, (1985, p. 322).

de las clases medias y en menor medida de los estratos sociales más débiles. Ambos segmentos participaban de las ideas de transformación de la realidad económica y social del país. Era necesario hacerles concesiones en este sentido y Carranza se vio forzado a reformar el Plan de Guadalupe adicionándole una cláusula segunda en la que se incluía lo que se llamó el Programa de la Revolución Social.

Este Programa fue sintetizado por el periódico *El Pueblo*<sup>194</sup> en los siguientes términos: a) Disolución de los latifundios para favorecer la formación de la pequeña propiedad, b) Equidad en los impuestos de la propiedad raíz, c) Integración de una completa legislación obrera, d) Revisión de las leyes relativas a la explotación de los bosques, aguas, petróleo y demás recursos del país para abolir monopolios, e) Cambio de la organización del Ejército, f) Efectividad del voto, g) Organización del Poder Judicial, h) Establecimiento de la libertad municipal, i) Reformas al procedimiento judicial para hacer expedita y efectiva la administración de justicia, j) Revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio, y k) Establecimiento del divorcio.

## **5. La construcción de las instituciones y la estructuración de la política económica y social (diciembre de 1914-noviembre de 1916)**

Este es un período muy importante en la historia de la Revolución mexicana y, tal vez, del siglo XX mexicano.<sup>195</sup> En él se fueron tejiendo, por hombres inteligentes, pragmáticos y bien intencionados, las líneas principales de lo que sería la política económica y social de los años inmediatos y aún posteriores. Algunos principios generales normaron a aquella política, tales como la restitución a la nación de su soberanía sobre los recursos naturales del país, el

---

<sup>194</sup> *El Pueblo. Diario de la Mañana*, 14 de enero de 1915 y se repitió en las ediciones de los días 15, 16, 18 y 19 del mismo mes, resumió lo que denominó "El Programa de la Revolución Social":

<sup>195</sup> "Es un lugar común afirmar que la Revolución Mexicana comenzó con la rebelión nacional liderada por Francisco Madero en 1910 [...] Sin embargo, es claro que el momento más importante de los combates [...] se produjo entre 1914 y 1917. En lo económico, también debe tenerse presente que fue en esos años que se produjeron los cambios más radicales", Marichal, Carlos, (2007, p. 584).

reconocimiento de una sociedad plural, la necesidad de un Estado tutelar hegemónico, la consideración del interés social de la propiedad, el fomento de la empresa económica particular, la indispensable regulación y promoción estatal de la vida económica y social, el equilibrio entre los factores de la producción para la estabilidad social, el entendimiento de la gravedad del problema agrario, la ampliación de las fuentes fiscales internas sin menoscabo de las externas, la admisión del fomento de la producción (agrícola e industrial) como tarea fundamental del Estado, comprensión de la importancia en términos de poder del monopolio de la emisión de billetes y de la regulación de la intermediación del crédito, entre otras.<sup>196</sup>

### 5.1. De una revolución política a una revolución social

Las Adiciones al Plan de Guadalupe<sup>197</sup> representan un vuelco en la marcha de la Revolución. En ellas (artículos segundo y tercero) se plantea un conjunto de medidas que constituirán la guía de acción del constitucionalismo en los años siguientes y serán temas cotidianos que informarán los diálogos, las reflexiones y las simples conversaciones de los revolucionarios,<sup>198</sup> de los grupos interesados en las cuestiones nacionales y de la gente común. Las ideas que animaban esas medidas fueron, por decirlo de una manera coloquial, “patrimonializadas” por la

---

<sup>196</sup> “Los conceptos desarrollados durante el período preconstitucional sobre las relaciones de la Iglesia con la sociedad, las características de la tenencia de la tierra, el grado de control de la sociedad sobre los recursos naturales y los derechos obreros, fueron ciertamente de importancia fundamental y ayudaron a crear una nación enormemente distinta de la del porfiriato [...] Cada uno de esos conceptos se volvió finalmente parte de un sistema constitucional y legal distinto al anterior”, Cumberland, Charles C., (1975, pp. 246-247).

<sup>197</sup> Este documento puede encontrarse publicado como anexo en diversos libros y colecciones de documentos. Las consultas en esta investigación proceden, principalmente, de: Fabela, Isidro y Josefina E. de Fabela, (1974, pp. 107-112).

<sup>198</sup> Obregón, en telegrama a Villa (9 de septiembre de 1914), decía: “Con satisfacción comunicole que todo marcha muy bien. He tenido oportunidad de hablar con mayor parte de revolucionarios que han venido esta capital, y todos tienen iguales o muy parecidas ideas. Es seguro que en nada diferirán de las nuestras”, Obregón, Álvaro, (1973, p. 184). ¿A qué ideas hacía referencia Obregón? Seguramente, a las que habían intercambiado con Villa y algunos de los generales de la División del Norte en Chihuahua y que se plasmaron en el *Memorandum* que habían enviado a Carranza, en el que le exponían diversas ideas sobre el contenido del programa revolucionario, sobre todo, la reforma agraria y otras cuestiones de interés. Había un consenso sobre un programa de reformas económico-sociales.

sociedad en su totalidad, ya sea para compartirlas o para resistirlas.<sup>199</sup> En ese diciembre de 1914, Carranza emprendió una doble batalla contra los ejércitos campesinos de Villa y Zapata. Por un lado, una lucha política, con la que trataba de arrebatar las banderas a estos enemigos de última hora y legitimar socialmente la propia lucha del constitucionalismo, así como poner en evidencia la razón de ser de la escisión villista. Un triunfo en esta batalla contribuiría a su vez a alcanzar el éxito en la otra, la militar; sólo que para lograrlo era imprescindible encontrar los medios para allegarse los recursos que permitieran el reclutamiento, el equipamiento, el avituallamiento y la defensa de las líneas de aprovisionamiento a fin de asegurar el triunfo del ejército constitucionalista. Al promediar el año de 1915, el Primer Jefe había ganado las dos batallas.

El artículo segundo del decreto de 12 de diciembre era terminante al disponer que durante la lucha debían ponerse en vigor “todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país”. Para atender a los requerimientos económico-sociales se expedirían leyes agrarias, leyes fiscales equitativas, leyes que mejoren las condiciones de “las clases proletarias”; se revisarían la legislación sobre minería, petróleo, aguas, bosques y “demás recursos naturales del país”, así como el Código de Comercio; se comprometería y se conjugaría el esfuerzo de la Revolución para destruir los monopolios formados durante la Dictadura y evitar la integración de otros nuevos en el futuro. Por su parte, el artículo tercero facultaba al Primer Jefe “para hacer expropiaciones por causa de utilidad pública” a fin de satisfacer los repartos de tierras, “para contratar empréstitos y expedir obligaciones del Tesoro Nacional”, “para hacer [...] las requisiciones de tierras, edificios, armas, caballos, vehículos, provisiones y demás elementos de guerra”.

La atención de las necesidades políticas del país requería del

---

<sup>199</sup> Dice Thomas Benjamin (2009, p. 221, n. 6), que “un observador contemporáneo se percató de que la producción de libros aumentó en la década en cuestión. Henry C. Schmidt apunta (sigue diciendo Benjamin): ‘la década de 1910-1920 se saturó de intelectualidad’”.

establecimiento de las reformas que garantizaran “la igualdad de los mexicanos entre sí”, “la libertad municipal como institución constitucional”, la aplicación de las Leyes de Reforma y de las disposiciones constitucionales en el país, “la efectividad y el pleno goce de los derechos y la igualdad ante la ley” de todos los habitantes de la República y la eficacia del sistema electoral. Además, era necesario llevar a cabo la reorganización del Ejército, la organización del Poder Judicial de la federación y de los estados, las reformas al procedimiento judicial para hacer expedita y efectiva la administración de justicia y, por último, la instauración del divorcio para favorecer la existencia de unas relaciones familiares sobre condiciones sanas.

Las bases de la política económica de Carranza se sustentaban en el tratamiento que debía darse a la propiedad, fomento y desarrollo de las riquezas naturales, el cual podía resumirse, según Luis Cabrera, en la frase “México para los mexicanos”. La explotación de estos recursos debería “beneficiar de preferencia a los mexicanos o a aquellos extranjeros que por residencia, familia o inversión definitiva de sus recursos puede decirse que están establecidos en México.”<sup>200</sup> A juicio del propio Cabrera, en esto reside la principal diferencia entre la política económica del Porfiriato y la de la Revolución. Sin embargo, la política económica de Carranza rebasaba este enfoque, pues se extendía al control del Estado de aquellos sectores estratégicos como los servicios públicos. Él era partidario de que las empresas prestadoras de estos servicios, como las de transportes y comunicaciones (ferrocarriles, tranvías, telégrafos y teléfonos), y las de servicios municipales (puertos marítimos, agua potable, alumbrado, etcétera), debían reservarse a la administración y control del gobierno federal y de los gobiernos locales y municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia.<sup>201</sup>

En esta línea, el día 4 del mes diciembre, Carranza había decretado la incautación de las líneas ferroviarias para crear la Dirección General de los

---

<sup>200</sup> Cabrera, Luis, “La herencia de Carranza”, 1975, p. 469.

<sup>201</sup> Cabrera, L., 1975, p. 471.

Ferrocarriles Constitucionalistas<sup>202</sup> como una dependencia directa de la Primera Jefatura, al frente de la cual se nombró al ingeniero Alberto J. Pani, uno de los administradores más notables y de mayor supervivencia de la Revolución y la posrevolución.<sup>203</sup> El día 15 del mismo mes la Secretaría de Fomento presentó al Primer Jefe un “Proyecto de Ley Agraria”, en el cual se declaraba de utilidad pública a) el carácter de propietarios de terrenos suficientes a los que tengan como medio de vida la práctica de la agricultura, b) la fundación de pueblos y de colonias agrícolas, c) la restitución a los pueblos de tierras que les correspondieron o debieron corresponder, d) la subdivisión de los terrenos incultos de propiedad privada.<sup>204</sup>

Entre las tareas que de inmediato tuvo que realizar la dirección de los recién creados Ferrocarriles Constitucionalistas pueden contarse la reposición de las vías y del equipo y, sobre todo, su desmilitarización, ordenándose la inmediata concentración del material rodante a la nueva dependencia, que quedaría bajo su dirección y control, con la instrucción de remplazar al personal ineficiente que se encontraba laborando y disciplinar el funcionamiento del sistema (corridas y horarios), lo que ocurriría no sin vencer arduas complicaciones ante la resistencia que oponían los generales para desprenderse del equipo que se encontraba en su poder y del control operativo que ejercían sobre los mismos.<sup>205</sup> De esta forma fueron regularizándose las corridas y horarios de los trenes de las diversas líneas.<sup>206</sup> Reforma agraria, petróleo y minas, ferrocarriles, política fiscal, moneda e instituciones de crédito, relaciones obrero-patronales y reactivación de la economía eran las áreas de actividad en que se gestaría el núcleo de la política

---

<sup>202</sup> *El Pueblo*, 5 de diciembre de 1914, anunció la creación de la Dirección General de los Ferrocarriles Constitucionalistas.

<sup>203</sup> *Vid.*: Pani, Alberto J., (1950, p. 222).

<sup>204</sup> Proyecto de ley en: Fabila, Manuel, (1981, pp. 259-269).

<sup>205</sup> Alan Knight (2010, p. 1177) dice: el “monopolio casi total de los trenes, que empezó a romperse poco a poco después de 1915” fue una operación difícil en la cual “casi le costó la vida a Alberto Pani, su protagonista”. Parece ser que el ingeniero Pani fue el civil que mejores relaciones cultivó y guardó con los generales, particularmente con Obregón.

<sup>206</sup> Pani (1950, p. 235), señala que el 15 de octubre de 1915, apenas dos meses después de haber regresado el Ejército Constitucionalista a la ciudad de México, se inauguró, “de modo bastante seguro y regular, el servicio diario de pasajeros en la línea ‘México-Laredo’”.

económica y social del naciente nuevo régimen.

## 5.2. Las primeras medidas contra la escasez, la carestía y los precios elevados

Después de vencido el ejército villista, Carranza no tenía prisa por volver a Palacio Nacional; antes paseó su triunfo por todo el territorio de la nación durante la segunda mitad de 1915, y en noviembre y diciembre hizo importantes declaraciones en sendos discursos pronunciados en Matamoros, San Luis Potosí, y Celaya, respectivamente, en las que sentaba y reafirmaba conceptos de política exterior (que más tarde se conocería como la “doctrina Carranza”) y de reorganización económica y social.<sup>207</sup> Diversas conjeturas pueden hacerse sobre el significado de esta jira tan prolongada, entre las que pueden contarse las siguientes: 1. Mostrarse con Obregón como el vencedor de los ejércitos villistas, compartir los triunfos correspondientes y de paso acallar las suposiciones de una mala relación con su general más brillante, 2. Impedir la libre movilidad de Obregón en un momento en que la popularidad de éste era muy grande, 3. Anunciar a la Nación que de ahí en adelante sólo había un único poder, cuyo titular era él, 4. Sondear la situación política, económica y social del país para tener un cuadro que le permitiera estructurar y tomar una serie de medidas para la solución de los problemas de la nación, 5. Posicionar al país ante el mundo y esbozar en diversas declaraciones lo que después constituiría la base de la política internacional de la República y se resumiría en la llamada “Doctrina

---

<sup>207</sup> Dijo en Matamoros (29 de noviembre de 1915): “resolví lanzar papel moneda, para que fuera equitativo el gasto que la guerra trae consigo [...] El peso de la guerra lo soportamos todos nosotros. Los culpables de las desgracias de nuestro pueblo serán castigados por la Ley; sus propiedades serán confiscadas si la responsabilidad de ellos así lo requiere, pero de ningún modo vamos a cometer una injusticia contra nuestros mismos hermanos. [...] terminada la guerra, el Jefe de la revolución deja de ser el Jefe de un grupo, y al convertirse en el Jefe de la Nación debe ser equitativo y justo para todos.” Para finalizar pidió a los que “lo siguieron en la guerra, que ahora en la paz me ayuden para llevar a cabo la reconstrucción de la Patria.” Dijo en San Luis Potosí (26 de diciembre de 1915): “ahora que lleguemos al fin de la lucha, tenemos el deber de dar a la República las reformas indispensables para el mejoramiento de la sociedad”. En Celaya (16 de enero de 1916) señaló: “Nosotros los latinoamericanos, los que no tenemos ni cañones ni acorazados, tendremos que implantar el principio que debe existir en el Universo para establecer la paz, esa paz que no existirá mientras haya diferencias en las naciones, mientras las leyes que las rijan, no sean las mismas, y sobre todo, mientras no reine la justicia sobre la tierra”. Los tres discursos en: Acuña, J., (1985, pp. 234-241).

Carranza”, 6. Hacer expreso su desagrado por la ciudad de México, de la que los constitucionalistas no tenían buenos recuerdos, 7. Mantenerse lejos de la capital del país para no involucrarse en los difíciles problemas de desabastecimiento por los que atravesaba y de insatisfacción de sus habitantes; consideraba que era mejor delegar esta tarea en el general Pablo González. Lo más seguro es que el propósito haya obedecido a una conjunción de las anteriores hipótesis.

El 2 de febrero de 1916 declaró a la ciudad de Querétaro capital provisional de la República, “por el tiempo que fuere necesario”.<sup>208</sup> Los constitucionalistas no guardaban simpatías por la ciudad de México, la consideraban una “ciudad reaccionaria”. Basaban esta opinión en la falta de entusiasmo que sus habitantes habían mostrado hacia ellos desde la triunfal entrada de Carranza el 20 de agosto de 1914. Esta actitud de los habitantes de la capital, lejos de cambiar, con el paso de unos meses se fue afirmando entre otras razones por el buen recuerdo que guardaban de lo que creían había sido el “buen gobierno” realizado por Roque González Garza, lo que le ganó a la Convención un “gran prestigio entre las masas populares de la capital”.<sup>209</sup>

El general Álvaro Obregón, para cumplir con algunas encomiendas que la guerra en puerta contra el general Villa le imponía, había tomado la ciudad de México a fines de enero de 1915, la que estuvo en su poder por seis semanas (la abandonó el 10 de marzo). La capital se encontraba en una situación lamentable, presa de las enfermedades y el hambre, de la inflación y la carestía, en una confusión monetaria por las diversas clases de papel moneda que en tan poco tiempo se había puesto en circulación. Para tener una idea de la carestía que padecía la ciudad baste mencionar que el cuartillo de maíz en marzo de ese año

---

<sup>208</sup> Vid. decreto en: Acuña, J., (1985, p. 348). La ciudad de México volvió a ser la capital de la República hasta el 14 de marzo de 1917 (decreto de 12 de marzo, publicado en el *Diario Oficial* del día siguiente que entraría en vigor el 14 de marzo).

<sup>209</sup> Córdova, Arnaldo, (1985, t. 5, pp. 804-805). Vid. también: *El Pueblo. Diario de la Mañana*, 12 de febrero de 1915: “No sé si el bajo pueblo de la Ciudad de México será zapatista o villista. Lo probable es que no sea ni una ni otra cosa. Es un pueblo sin opinión, sin aspiraciones, sin ideales. Lo que sí parece indiscutible, porque se palpa, porque está en el medio ambiente, es que la Ciudad de México es anti-revolucionaria, que siente odio por la Revolución”.



costaba 25 centavos y en julio un peso; la manteca, 2 pesos el kilo en marzo y 7 pesos en julio; arroz, un peso y 3 pesos, respectivamente.<sup>210</sup>

Entre las causas principales de la inflación, escasez y carestía, habidas de diciembre de 1914 a abril de 1915, se señalan las siguientes: a) Exceso de papel moneda circulante, b) Adquisición de armamento, municiones y provisiones, que obligaba a gastar oro y divisas para importarlos, c) Acaparación y atesoramiento del oro, d) Escasez de alimentos, e) Destrucción de cosechas y medios de transporte, f) Requisiciones de jefes militares, g) Abusos de los comerciantes, h) Exportaciones irregulares. Lo anterior condujo a que desde abril de 1915 se incrementara la devaluación del peso frente al dólar y el consiguiente aumento del costo de la vida.<sup>211</sup>

El general Obregón creó una Junta Revolucionaria de Auxilios al Pueblo que comenzó sus trabajos con la introducción de artículos de primera necesidad a efecto de mitigar el rigor que su desabastecimiento producía sobre la población humilde de la capital. Al mismo tiempo, tomó medidas para evitar que los esfuerzos empeñados en estas tareas se filtraran y se hicieran nugatorios, impidiendo que los acaparadores y especuladores tuvieran posibilidades de beneficiarse y estableciendo un ordenado plan de distribución de los víveres. Ante la falta de recursos para pagar el abasto se recurrió a las bodegas de los comerciantes para decomisar los productos o exigirles que fueran puestos a la venta a precios accesibles, sin dejar de reconocerles la justa ganancia que debían obtener. Lo mismo se hizo con la “bolsa” de los ricos y enemigos del constitucionalismo, el clero principalmente, para que hicieran las aportaciones necesarias para cubrir los faltantes. Al mismo tiempo que resolvieron problemas agudísimos, estas medidas repercutieron favorablemente en la aceptación del constitucionalismo por los trabajadores y, en general, las clases pobres. Fueron

---

<sup>210</sup> Una versión de 1915 de la canción *La Cucaracha* contiene algunos versos que hacían alusión a los altos precios que alcanzaban algunos productos como los cigarros, los frijoles, el maíz, la manteca, el carbón, el pan, las tortillas, los tacos y prácticamente todos los artículos de primera necesidad.

<sup>211</sup> Vid. Larrazolo, María y Berta Ulloa, (1985, t. 5, pp. 823-824).

medidas urgentes con efectos duraderos para los intereses de la Revolución.

Durante su estancia en la ciudad de México, Obregón, juntamente con el Dr. Atl, nombrado por Carranza como agente especial para el convencimiento de los obreros en el apoyo al constitucionalismo, realizó un acercamiento con la Casa del Obrero Mundial (COM) para que los obreros abrazaran la causa del constitucionalismo a cambio de ciertas concesiones inmediatas y mediatas. Sus gestiones cristalizaron en el pacto que los dirigentes obreros firmaron, el 17 de febrero de 1915, con el secretario de Gobernación de Carranza, Rafael Zubaran Capmany, y que dio lugar a la formación de los llamados Batallones Rojos (en número de seis), los que participaron en la campaña militar de Obregón contra Villa. Este acuerdo con los obreros es de un enorme significado ideológico que marcará la política de la organización de los trabajadores y los campesinos, quienes habrán de militar siempre, unos y otros, en agrupaciones separadas y sin puentes visibles de comunicación.<sup>212</sup> En agosto de 1915, el ejército comandado por el general Pablo González, retomó la ciudad de México para que los constitucionalistas no la abandonaran más.

El desabastecimiento de las ciudades y el consiguiente encarecimiento de los productos fueron convirtiéndose en una cuestión de emergencia nacional. Los niveles de inflación en algunas ciudades del país alcanzaron cifras que amenazaban la estabilidad social.<sup>213</sup> La excusa que daban los productores y comerciantes sobre por qué dejaban sin abastecer a los centros de consumo, era la inseguridad reinante en el traslado de los víveres y, en general, de los artículos de primera necesidad. Se trataba, por tanto, de un problema de transporte y de policía. Por tal razón, el Primer Jefe, expidió (11 de marzo de 1915) la Circular

---

<sup>212</sup> El pacto se encuentra en: Salazar, Rosendo, (1972, t. II, pp. 76-77). Según este autor, el documento fue dictado por el secretario de Gobernación a su mecanógrafa. También es incluido por Jacinto Huitrón en su libro ya citado, (1984, pp. 261-264). Entre los nombres de los ocho obreros que lo firmaron destacan los de Rafael Quintero, Rosendo Salazar y Celestino Gasca.

<sup>213</sup> Dice Kemmerer (1953, p. 185) que “la Cruz Roja norteamericana, el 6 de junio de 1915, se refirió a serios disturbios en la ciudad de México por la escasez de alimentos, y a que miles de gentes padecían hambre en Monterrey y en la costa occidental”. En la ciudad de México, sigue diciendo Kemmerer, en cita del representante especial de la Cruz Roja, “desde el 10 de julio [...] casi todas las tiendas... han permanecido prácticamente cerradas...” (p. 184).

No. 47 al secretario de Gobernación y al subsecretario de Comunicaciones, para que en sus respectivos ramos de responsabilidad se tomaran las medidas pertinentes a fin de eliminar la inseguridad en el transporte de víveres y otros artículos de primera necesidad y se diera a los productores de los mismo todas las seguridades y garantías que requirieran. Pero el problema era más serio de lo que, de buena o mala fe, pensaban los productores y comerciantes.

Al mismo tiempo, Carranza, y sus generales con la autorización de éste, tomaron las providencias para compensar los deteriorados salarios nominales de los trabajadores que la inflación había disminuido en forma alarmante. Los constitucionalistas consideraban que los precios de los artículos de primera necesidad en los centros urbanos se habían elevado de manera desproporcionada y que el costo de la vida obrera había seguido esta misma tendencia, que confrontada esta situación contra el estancamiento de los salarios, éstos eran cada vez más insuficientes para atender las necesidades básicas de los trabajadores. Muchos de los empresarios empleadores de aquella fuerza de trabajo se encontraban anuentes a compensar, “dentro de límites equitativos”, la pérdida sufrida por el salario. Entre los obreros de hilados y tejidos esta situación se había venido complicando por las mismas circunstancias por las que atravesaba esta rama industrial, por lo que se creyó conveniente que el gobierno, “con carácter provisional”, interviniera para remediar el problema. Los ingredientes de la cuestión obrera hicieron que a fines de 1915 y en julio-agosto de 1916, estallaran importantes movimientos huelguísticos, que desembocaron en el rompimiento del gobierno de Carranza con sus apenas hacía unos meses aliados político-militares.

Por tal motivo, el Primer Jefe dispuso (22 de marzo de 1915) que el jornal diario de los obreros de hilados y tejidos de algodón, lana, yute y henequén se aumente en un 35% y en un 40% cuando este salario se pague por labores a destajo, incrementos que surtirán efecto a partir del día 1º de abril de este mismo año. El general Obregón ordenó (26 de abril de 1915) que en los Estados de

Michoacán, Querétaro, Hidalgo y Guanajuato que el salario mínimo diario de los jornaleros deberá ser de 75 centavos y un aumento de 25% en la ración de cereales que vienen recibiendo. El Primer Jefe (27 de abril de 1915) confirmó en todas sus partes la medida tomada por el general Obregón y agregó que subsistiría hasta en tanto se expidiera la ley general sobre el contrato de trabajo para toda la Republica.<sup>214</sup>

### 5.3. El problema laboral

Como resultado del decreto de Adiciones de 12 de diciembre de 1914, se presentaba la necesidad de formular un proyecto de ley laboral que hiciera las veces de reglamentaria de los artículos 4º, 5º y 32 de la Constitución de 1857, ley que se denominaría Código del Trabajo.<sup>215</sup> Con tal motivo, el Primer Jefe integró dos grupos de estudio sobre este problema. Uno, fue compuesto por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, y, otro, por Rafael Zubaran Capmani. Sus conclusiones estuvieron listas a principios de 1915; coincidentes en lo fundamental, aunque el grupo de Zubaran dejaba de considerar los asuntos de la huelga y de los contratos colectivos de trabajo, que sí tomaba en cuenta el grupo mencionado en primer lugar. Macías y Rojas presentaron su proyecto al Primer Jefe en los primeros días de enero. En el análisis de este proyecto intervino también Luis Cabrera, lo que derivó en modificaciones, que una vez incorporadas, el proyecto estuvo listo. Carranza ordenó su publicación a fin de que los trabajadores hicieran llegar sus observaciones, al mismo tiempo que comisionó a Macías a Estados Unidos para estudiar la legislación obrera de ese país (Chicago, Baltimore, Filadelfia y Nueva York).

La revisión de la legislación laboral hecha por Macías no se circunscribió a

---

<sup>214</sup> El decreto de reconocimiento por Carranza de las disposiciones del general Obregón (que incluye el de éste) puede consultarse en: Acuña, J., (1985, pp.338-339).

<sup>215</sup> Contenido de los artículos constitucionales citados: Art. 4º: Sobre la libertad de toda persona para dedicarse al trabajo que más le acomode, Art. 5º: Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la remuneración debida y sin su consentimiento, Art. 32: Sobre la preferencia de los mexicanos por encima de los extranjeros para los empleos, cargos o comisiones de nombramiento de las autoridades, y sobre la expedición de leyes para mejorar su condición de trabajadores.

la de Estados Unidos, sino que también analizó las leyes inglesas y belgas. De vuelta en Veracruz, la información reunida se discutió con Carranza y se convino en que se estructuraran los principios en que se fundaría la legislación obrera mexicana con base en la muy adelantada reglamentación de aquellos países. Se trataba de un proyecto muy completo que de hecho contenía las materias más importantes sobre el problema obrero. Durante la redacción del artículo 123 de la Constitución de 1917, Macías dio a conocer este importante documento y él mismo jugó un papel destacado durante las discusiones que tuvieron lugar en torno del proyecto que el grupo Rouaix preparó sobre aquel trascendental artículo.<sup>216</sup> El final de 1915 y el año de 1916 fueron tiempos de gran agitación laboral motivada por la depreciación de los salarios frente a la constante elevación de los precios. La forma tan drástica e incomprensiva hacia las necesidades de los trabajadores que el Primer Jefe adoptó para resolver esos conflictos marcarían las líneas fundamentales de su política obrera y obligó a los trabajadores a buscar la protección de otros partidos dentro del constitucionalismo.

Con mayor información sobre la cuestión obrera, Carranza reformó, el 29 de enero de 1915, el artículo 72 constitucional en su fracción X, en el sentido de adicionar las facultades del Congreso Federal para “legislar en toda la República, sobre minería, comercio, Instituciones de Crédito y Trabajo.”<sup>217</sup> Esta reforma permitía al Congreso Federal legislar sobre la materia de trabajo, lo que daba lugar a sondear posibilidades para una reforma laboral dentro de la Constitución de 1857, un verdadero contrasentido, pues un Código del Trabajo implicaba una interferencia del Estado en ese mundo liberal dentro del cual se desenvolvían las disposiciones de la Carta de 1857. La situación creada por el movimiento obrero, la reforma constitucional mencionada y el proyecto de ley laboral preparado durante el gobierno de Veracruz fueron motivados por el crecimiento de la población trabajadora, su mayor movilización y la inclinación obrerista que se dejaba sentir entre los constitucionalistas, al mismo tiempo que devinieron

---

<sup>216</sup>Larrazolo, M., y Ulloa, B., (1985, t. 5, pp. 821-822).

<sup>217</sup> El decreto reformativo de la Constitución en: Fabela, I. y Josefina E. de Fabela, (1974, t. IV, pp. 124-125).

antecedentes que prepararon la inclusión del artículo 123 en la Carta de Querétaro y la base para el despliegue de la política obrera llevada a cabo por los gobiernos en los años posteriores. A la política laboral se hará referencia en el capítulo cuarto de este trabajo.

#### 5. 4. La tierra y el petróleo

El año de 1915 vendría a ser el comienzo de la reconstrucción institucional y el de la fijación de los principios básicos de la política económica y social, instituciones y principios animados de un carácter social que alejaban a la Revolución de los principios liberales de la Constitución de 1857. En enero, Carranza emitió dos decretos trascendentales, uno, sobre reforma agraria y otro, sobre petróleo. El primero, es la Ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, realizadas en contravención de la Ley de 25 de junio de 1856, así como las concesiones, composiciones o ventas realizadas desde el primero de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915 (esta ley es mejor conocida como Ley del 6 de enero),<sup>218</sup> y, el segundo, del día siguiente, es el relativo a la revisión de la legislación petrolera, que sería el iniciador de una serie de disposiciones que se irían expidiendo para el rescate para la nación de los recursos petroleros y para el sometimiento de la explotación de este recurso al control gubernamental.<sup>219</sup>

La ley agraria tenía como propósito restituir los ejidos a los pueblos, pero

---

<sup>218</sup> En Fabila, M., (1981, pp. 270-274). En la XXVI Legislatura se presentaron sendas iniciativas de Ley por los diputados José González Rubio, Adolfo M. Isassi, Gabriel Vargas, Juan Sarabia, Miguel Alardín y Luis Cabrera, entre otros. De éstas deben destacarse las de Sarabia y Cabrera, *vid.* Silva Herzog, Jesús, (1974, pp. 195-213). Katz (2008, p. 313) señala que “uno de los delegados advirtió a la convención revolucionaria [de Aguascalientes], en febrero de 1915, que Carranza se les estaba adelantando al enfrentarse, aunque sólo fuera demagógicamente, al problema agrario. Expresó su angustia por el hecho de que la Convención sólo había prestado una atención limitada y esporádica al problema agrario, sin elaborar una solución nacional clara y definida del mismo, y expresó, sobre todo, su inconformidad con la actitud de algunos delegados, especialmente los del norte, quienes recomendaban se aplazara toda solución a la cuestión Agraria hasta que se eligiera una asamblea legislativa”. Mac Gregor G., Josefina (1985, t. 3, p. 337) dice que se presentaron 10 iniciativas de las cuales, la de Luis Cabrera fue la más importante (“la última y de mayor consenso”, recibió el apoyo de 62 diputados).

<sup>219</sup> En Fabela, Isidro y Josefina E. de Fabela, (1974, pp. 122-124).

cuando por cualquier causa eso no fuera posible se reconstituirán, dotándoseles de las tierras necesarias que se obtengan mediante su expropiación<sup>220</sup> por cuenta del gobierno nacional. Carranza consideraba la reforma agraria como un proceso ordenado sometido a las disposiciones de las leyes y a los procedimientos en ellas contemplados. De ahí que en la ley se estableciera el mecanismo mediante el cual se harían las restituciones y reconstituciones de ejidos, que consistiría básicamente en la creación de un marco institucional integrado por una Comisión Nacional Agraria, una comisión local agraria en cada Estado y Territorio y en el Distrito Federal, y unos comités particulares ejecutivos. Estos últimos dependerían de las comisiones locales agrarias como éstas lo harían de la Comisión Nacional Agraria.

Las decisiones que tomara esta Comisión tendrían carácter provisional. El Primer Jefe era el único facultado para otorgar la definitividad de las mismas y, en su caso, el título correspondiente. A los expropiados, la ley les otorgaba acción judicial para alegar los derechos que consideraran violados, oponer sus defensas y excepciones y exigir la indemnización que en derecho les correspondiera y en la forma que se determinara. Esta ley fue reformada por el acuerdo de 26 de enero de 1916 con el propósito de modificar el procedimiento establecido en los artículos 3º, 6º y 11, de la del 6 de enero del año anterior. Esta reforma sólo sirvió para dificultar, retrasar o, de plano, detener los repartos agrarios hasta en tanto no existiera la ley reglamentaria correspondiente. Además, en ella se diferenció entre tierras, aguas y montes restándoles a las comisiones agrarias facultades para resolver en materia de aguas y bosques, las que se centralizarían como una responsabilidad de la Secretaría de Fomento. Prácticamente excluyó a los jefes militares de esta tarea, lo que significaba, por un lado, impedir a los generales la construcción de bases clientelares campesinas, y por otro, obstaculizar el reparto con el que simpatizaban muchos de ellos. No obstante, la Revolución realizaría dos transformaciones fundamentales en el agro mexicano: una, “la pérdida del

---

<sup>220</sup> Es digno de observarse la determinación y firmeza que existía en este decreto, las cuales se irán debilitando en la medida que el triunfo militar sobre los ejércitos villistas vaya siendo seguro.

poder político nacional y regional de la vieja oligarquía terrateniente porfirista”, y otra, “la nueva conformación del campo mexicano producida por la reforma agraria”.<sup>221</sup>

El reparto de la tierra entre los campesinos mexicanos era un objetivo más marcadamente político que económico, pero al ligarlo con el criterio económico, que anteponeía como objetivo el mantenimiento o la recuperación de la producción agrícola, la distribución de la tierra vino a retardarse y postergarse, pues se entendía que para reiniciar la producción agrícola, era conveniente conservar la integridad territorial de las antiguas unidades de producción y que la partición de las mismas debía realizarse dentro de los límites que aseguraran rendimientos adecuados en la producción. O este es, tal vez, uno de los motivos, auténtico o falso, que explica la adopción de la política carrancista sobre devolución de las haciendas a sus antiguos propietarios que se siguió en años posteriores. O sólo fue un pretexto para favorecer a los terratenientes porfiristas y diferir el reparto agrario. O bien ambas cosas. Faltó comprensión para explicar adecuadamente el origen de la rentabilidad de las haciendas durante el porfiriato, pues según esta forma de entenderlo, la productividad agrícola se ubicaba en la tierra, cuando en verdad residía en la explotación de la fuerza de trabajo del jornalero, la cual era una situación que había dejado de existir durante la Revolución por haber sido radicalmente destruida.

Para Carranza, el estado de cosas que obligaba a disponer medidas enérgicas, había cambiado: no era lo mismo el 6 de enero de 1915, cuando estaban por realizarse los mayores enfrentamientos armados de la Revolución, y aún era incierto su triunfo, que un año después cuando ya la victoria le correspondía y los compromisos podían diluirse y, si acaso, dejar su cumplimiento para después. El 11 de junio dio a la publicidad un Manifiesto a la Nación en el que se anunciaba que la intención del gobierno constitucionalista no era realizar confiscaciones para el arreglo del problema agrario y se respetaría la propiedad de

---

<sup>221</sup> Ávila Espinosa, Felipe Arturo, (2007, t. I, p. 102).



mexicanos y extranjeros que no constituyera “privilegio o monopolio”.<sup>222</sup> Para dar una idea de la lentitud que tomaba el paso de la cuestión agraria basta mencionar que la Comisión Nacional (integrada por nueve miembros, según acuerdo de 25 de enero de 1916, bajo la presidencia de Pastor Rouaix), no empezó a funcionar, sino hasta marzo de 1916. Dentro de sus trabajos, la Comisión emitió una serie de circulares que establecían los procedimientos que debían seguirse en la aplicación de la Ley de 6 de enero. La falta de convicción de Carranza hacia el problema agrario le imprimió a la política en esta materia sus características más importantes: contradicción, ambivalencia, conservación (tendencia a mantener la vieja estructura agraria o tocarla lo menos posible). Esto tuvo costos para él: le hizo perder el apoyo de los campesinos, en un país donde el grueso de la población era rural, y ahondó sus diferencias con los miembros ideológicamente más avanzados del constitucionalismo, lo que repercutió en el desgaste de su liderazgo. Quiso compensarlo mediante una política de apertura hacia la vieja clase de grandes propietarios de tierras sin haber obtenido los resultados que buscaba.

Desde que Tampico cayó en poder de las fuerzas de la Revolución (13 de mayo de 1914) hasta diciembre de 1914, el gobierno constitucionalista, no obstante la ineficacia de los decretos en que se asentaron tales medidas, trazó las líneas fundamentales de la que sería su política petrolera: mayores ingresos fiscales para la nación y recuperación de la soberanía nacional sobre los recursos del subsuelo. En efecto, en mayo de 1914 se fijó un impuesto (“derecho de barra”) de 6.85 pesos oro nacional por tonelada exportada y en agosto el gobernador Cándido Aguilar decretó la nulidad de los contratos firmados durante la usurpación huertista y condicionó la venta y el arrendamiento de los terrenos en que se encontraban los yacimientos a la previa autorización del gobierno de Veracruz.<sup>223</sup> El 7 de enero de 1915, el gobierno constitucionalista expidió un decreto, que

---

<sup>222</sup> Este manifiesto puede verse en: Acuña, J., (1985, pp. 340-344). En él se ofrece también a los extranjeros que se les indemnizará por los daños que la Revolución les haya ocasionado. El tono resuelto había palidecido hasta el punto de ser imperceptible.

<sup>223</sup> Lavín, José Domingo, (1976, pp. 101-103); Ulloa, Berta, (1983, t. 6, pp.106-109); Brown, Jonathan C., (1998, pp. 228-234); Cumberland, Charles C., (1975, pp. 121 y 228-232).

habría de ser el primero,<sup>224</sup> con la intención de construir un marco jurídico favorable a la nación, sobre los bienes de dominio directo. En éste se consideraba la urgencia de revisar la legislación petrolera del país y reglamentar la exploración y explotación de los depósitos del hidrocarburo y el gas con el objeto de impedir que sus beneficios continuaran favoreciendo en exclusiva a las empresas petroleras sin ninguna participación del país y de que se siguieran causando perjuicios a la agricultura y a las vías fluviales, un lejano antecedente, tal vez involuntario, de protección de la ecología y del desarrollo sustentable. El gobierno constitucionalista era consciente de que la riqueza petrolera debía aprovechar a la sociedad mexicana y, además, de manera temprana, relacionaba las actividades de la industria petrolera como un patrimonio de las generaciones futuras. En este decreto, la regulación de esta industria se circunscribió a las actividades futuras que se realizaran a partir de ese 7 de enero, pero, en cambio, sentó la hipótesis de la ausencia de una legislación definitiva en esta materia, de la indefinición jurídica en que se encontraba esta actividad, lo que habría de servir para la próxima gran controversia que se presentaría entre el primer gobierno constitucional y las empresas petroleras.

En su artículo primero el decreto disponía la suspensión de “todas las obras que se estén ejecutando para construcción de oleoductos, perforación de pozos petrolíferos, y en general cualesquiera otras relacionadas con la explotación del petróleo”. Las empresas sólo podrían continuarlas si obtenían la autorización expresa del gobierno constitucionalista (artículo segundo). La inobservancia de estas previsiones daría lugar a reparaciones del daño y perjuicio, a la apropiación por la nación de los manantiales que broten y hasta la destrucción de las obras ejecutadas (artículos tercero y cuarto). Para medir la eficacia de esta prevención no debe perderse de vista que este gobierno dominaba, en la fecha de expedición del decreto, una extensión del territorio mexicano inferior a la que tenía en su

---

<sup>224</sup> Fabela, Isidro, y Josefina E. de Fabela (1974, pp. 122-124). No se ignoran las disposiciones expedidas en mayo y agosto de 1914, relacionadas con el impuesto a la exportación del petróleo y las regulaciones sobre los terrenos petrolíferos establecidas por el gobernador de Veracruz, general Cándido Aguilar.

poder el ejército villista, si bien contaba con puntos estratégicos como los principales puertos del país, en especial Veracruz, la región en que se encontraban los pozos petroleros, el Istmo de Tehuantepec y se disponía a la ocupación de Yucatán, concluida por el general Alvarado en el año de 1915. El sometimiento del Estado de Yucatán al control del gobierno constitucionalista, permitió a éste contar con los ingresos de divisas y oro derivados de las exportaciones crecientes de henequén, de gran significado para la revolución constitucionalista al dotarla de los recursos necesarios para pagar las importaciones de pertrechos de guerra.

Siendo el financiero el problema más importante de la Revolución, después del militar, el gobierno constitucionalista veía en la industria petrolera (y en la minería) una fuente importante de ingresos fiscales. Este fue uno de los motivos más poderosos para imponerse la necesidad de someter a control gubernamental las actividades de la industria petrolera, y pasó a ser una preocupación prioritaria del Primer Jefe. Las razones que haya tenido son discutibles, pero la definición de los principios eran un bagaje importante para la defensa de lo que después vendría a denominarse el dominio directo de la nación. Era posible que sus intenciones fueran auténticas, pero también que, en busca del reconocimiento internacional a su gobierno, deseaba mantener una situación tensionada entre éste y las empresas, no desconociendo que detrás de éstas se encontraban los Estados Unidos y de que en esos momentos la contienda mundial hacía que se demandaran volúmenes importantes de petróleo, y que la interrupción de su flujo pondría en grave predicamento la situación aliada.

Lo cierto es que Carranza continuó tomando decisiones en este sentido, como la creación, el 9 de marzo de 1915, de la Comisión Técnica del Petróleo,<sup>225</sup> dependiente de la Secretaría de Fomento, con objeto de “emprender una

---

<sup>225</sup> Esta disposición se encuentra en: Fabela, Isidro y Josefina E. de Fabela, (1974, p.140). Esta Comisión elaboró un proyecto de ley, en el cual prevalecía el criterio de promover, por un lado, la refinación del petróleo y su consumo en el interior del país, y, por otro, inhibir la exportación del petróleo crudo y derivados, para lo cual estableció mayores cuotas de exportación al crudo y menores a los derivados refinados (*vid.*: Uthoff López, Luz María, 2010, pp. 7-30).

investigación completa sobre todo lo que concierne a la Industria del Petróleo en la Republica y a sus relaciones con el Gobierno; y que proponga las Leyes y Reglamentos, para el desarrollo de la Industria”. Las tareas de esta Comisión permitieron al gobierno constitucionalista, y en particular a los técnicos de la misma, conocer con más precisión la naturaleza y funcionamiento de esta industria, lo que imprimiría más racionalidad a las decisiones que en el futuro se tomaran en esta materia, haciéndolas más informadas y reflexivas.

### 5.5. “Que paguen todos”

La política fiscal en general se basaba en la crítica y sustitución de un sistema que tenía por contribuyente preferencial al consumidor y donde “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. La política de Carranza fue de igualdad y equidad. Que pague el consumidor, pero también el productor; que pague el nacional y también el extranjero [...] Y sobre todo que paguen todos.”<sup>226</sup>

El gobierno revolucionario partió del abandono de antiguos dogmas que habían dominado en la imposición de gravámenes durante la dictadura, consistentes en estimular la producción descuidando el consumo, promover la exportación y dificultar la importación.<sup>227</sup> Esta orientación había llevado a una distorsión del aparato productor, que se especializó en materias primas y alimentos de exportación, pero que desalentaba la industrialización y el comercio

---

<sup>226</sup> Cabrera, L., (1975, p. 473-474).

<sup>227</sup> “La Revolución Mexicana (1910-1920) trastocó la política comercial, pues los aumentos arancelarios dejaron de ser exclusivamente respuestas a demandas de protección al reaparecer los motivos fiscales detrás de los aumentos a los aranceles. Además, después de 1916 el gobierno de Venustiano Carranza intentó aliviar la carestía y atraerse el apoyo de varios grupos sociales con reducciones arancelarias a alimentos y bienes de primera necesidad”, Márquez, Graciela, (2007, p. 381).

nacionales. En este contexto se produjo uno de los primeros actos fiscales importantes de Carranza en el sentido de establecer el impuesto a la exportación de petróleo, y para racionalizarlo en el futuro se había procedido a la integración de los conceptos y las tarifas aduaneras de exportación.

La política fiscal se convertía también en un instrumento de cambio de la estructura de la economía y la orientación de su evolución, para lo cual tuvo que establecer impuestos a las actividades más rentables (petróleo, minería, exportaciones de materias primas y de alimentos y otras) al mismo tiempo que promovió su desarrollo.<sup>228</sup> Los impuestos interiores dependían fundamentalmente del timbre; para salvar esta situación se hicieron los estudios para agilizarlo y más adelante para sustituirlo por otro más productivo y menos fastidioso para el causante. Este nuevo sistema entraría en vigor el 1º de julio de 1920, pero los acontecimientos de mayo retrasaron su establecimiento. Además, Carranza siempre insistió en la necesidad de gravar equitativamente la propiedad raíz y de abolir las exenciones. Dentro de la “herencia de Carranza” quedó también el estudio de Henry Alfred Chandler<sup>229</sup> para la reorganización del sistema tributario, en el que el impuesto sobre la renta representaba un importante papel.

## 5.6. La Revolución hace cuentas con la banca

El problema monetario y bancario del país exigía urgente atención para resolver el caos en que se desenvolvía la circulación monetaria. La moneda

---

<sup>228</sup> Reynolds, Clark W., (1973, p. 48). En el mismo sentido, Reynolds señalaba que “la reestructuración de la economía y de la sociedad por lo regular supone redistribuir el ingreso, la riqueza real y el poder político [...] Los dirigentes revolucionarios reconocían que la agricultura comercial y la minería dependían de obras de infraestructura económica patrocinadas por el gobierno, pero bajo las formas existentes de propiedad, el ingreso derivado de estas actividades beneficiaba solamente a un pequeño número de inversionistas locales y extranjeros y a una fracción mínima de la clase trabajadora”, pp. 48-49. Entre los primeros impuestos a la minería establecidos por el gobierno constitucionalista se cuentan los de marzo de 1915 y el que entró en vigor el 1 de mayo de 1916, que provocaron airadas protestas de las compañías mineras y del gobierno estadounidense y, en consecuencia, la disminución o ajuste de las cargas fiscales, pero no su retiro.

<sup>229</sup> Chandler, Henry Alfred, *Estudio preliminar sobre el sistema de impuestos del gobierno mexicano con indicaciones para su reorganización*, México, 1917.

metálica y el billete de los bancos habían desaparecido y sólo los billetes de las muy diversas emisiones constitucionalistas servían como medio de cambio y de pago. La gran cantidad de estos últimos, el rechazo y el castigo de su valor que los comerciantes y los banqueros hacían con fines especulativos, y la oposición de los asalariados a que se les pagara con papel constitucionalista a fin de proteger su poder adquisitivo, llevó a la expulsión de la circulación de la moneda buena (metálica y billetes de banco),<sup>230</sup> el alza desmedida de los precios y la precipitación de la crisis monetario-bancaria, un fenómeno que ya venía presentándose desde los últimos años del régimen porfiriano, continuó con el interinato y la presidencia de Madero e hizo crisis en el gobierno de Huerta. Sin embargo, puede sentarse la hipótesis de que las emisiones de los constitucionalistas no fueron las responsables directas de esa situación de caos monetario, bancario, inflacionario, de desabastecimiento en que se debatía el país, que sólo contribuyeron a la agudización de ese fenómeno que había venido incubándose durante un largo período por causas que explican en cierto grado el origen del movimiento revolucionario. Fue por eso que el gobierno constitucionalista identificó su responsabilidad por la confusión monetaria que provocaba la diversidad de billetes de emisiones constitucionalistas en circulación, a la que atribuía ser factor de su propia depreciación y, en consecuencia, se propuso el objetivo de la moneda fiduciaria única.

Dice Manero que “cuando la Revolución principió en 1913, el sistema bancario iniciado y estructurado durante el régimen del general Porfirio Díaz,

---

<sup>230</sup> El *papel* de los constitucionalistas sirvió para detener la caída del valor del billete de banco y paradójicamente convertirlo en moneda buena, gracias al retiro de la circulación que de este billete se hacía al canjearlo por el *papel* constitucionalista. Lo mismo que en Chile, en nuestro país también se dio el fenómeno de la toma de partido por el tipo de patrón monetario que debía establecerse: por el *papel* se inclinaban los especuladores, agricultores, exportadores, funcionarios gubernamentales en situación de aprovecharse de los cambios de valor de la moneda, comerciantes y banqueros (en Chile se les llamó *papeleros*; en suma, todos aquellos que tenían acceso a las monedas “buenas” (metálica y divisas). Por el patrón metálico tomaban partido los sectores de la población que tenían nula o escasa capacidad de ahorro, como los obreros, los empleados del gobierno de bajos ingresos, los maestros, los pequeños comerciantes. En el establecimiento del patrón monetario, después de un tiempo de especulación y ganancias excesivas de los *papeleros*, se impusieron los *metaleros*, ante el riesgo de la pérdida de la estabilidad social (*vid.*: Drake, Paul W., 2004, *passim*).

estaba en total proceso de disolución, y cuando el general Huerta abandonó el país, el sistema bancario de 1897 se había aniquilado a sí mismo.”<sup>231</sup> Tocaba a la Revolución arreglar la situación monetaria y bancaria del país bajo un esquema distinto al privilegiado que se había integrado durante la Dictadura. Para Cabrera “la política financiera fue [...] la piedra de toque del revolucionario y del estadista”.<sup>232</sup> Una primera medida tomada por Carranza en este sentido, fue la reforma de 29 de enero de 1915 al artículo 72 constitucional en su fracción X, a fin de facultar al Congreso Federal para legislar sobre Instituciones de Crédito, como materia independiente del Código de Comercio.

No debe pasarse por alto que Huerta, según se dijo anteriormente, decretó, el 7 de enero de 1914, la reforma del artículo 16 de la Ley para reducir la reserva bancaria del 50% al 33 1/3%, cuando los bancos lo soliciten y la secretaría de Hacienda lo autorice. Esta irracional medida atizó la inflación y la depreciación del billete,<sup>233</sup> situación que se hizo más comprometida por haberse declarado moneda

---

<sup>231</sup> Manero, A., (1958, p. 37). Heliodoro Dueñes, un ex banquero porfiriano, dice (1945, p. 127) que “desde el año de 1913, se inició prácticamente la disgregación del sistema bancario mexicano, inaugurándose una era anormal en la que los establecimientos empezaron a funcionar de manera inarmónica, en la forma que sus directores creyeron que debían obrar en defensa de los intereses que les estaban confiados. La sujeción a las formas legales desapareció, para dar lugar a procedimientos dictados por las circunstancias: el Gobierno [de Huerta], necesitando inevitablemente recursos para sostenerse, los exigió de los bancos, a cambio de disposiciones que reformaban la ley vigente de Instituciones de Crédito”.

<sup>232</sup> Cabrera, L., (1975, p.473).

<sup>233</sup> *Vid.*: Kemmerer, E. W., (1953, p.177). El decreto se encuentra en: Manero, A., (1958, pp. 164-165). Debe destacarse que el problema de descrédito de los billetes de banco era un fenómeno que se venía arrastrando desde finales del Porfiriato, descrédito que los banqueros hábilmente transfirieron al *papel* de las diversas facciones revolucionarias, en especial al constitucionalismo. Para impedir la continua caída de su valor, Huerta recurrió a algunas medidas desesperadas como el abandono del patrón oro (mediados de 1913), la prohibición de la exportación de monedas de oro y plata (un mes más tarde), la suspensión de acuñación de monedas de plata (en el mes de diciembre), el incremento del gravamen a la exportación de oro (a 10% *ad valorem*), la exclusión de la Comisión de Cambios y Moneda de la exportación de este metal, *vid.*: Ludlow, L., (2007, t. II, pp. 48-49). Esta autora corrige la fecha que Kemmerer señala para el restablecimiento del patrón oro: en lugar de 15 de abril de 1917 consideran la del año de 1918. En realidad, los billetes fueron expulsados de la circulación desde diciembre de 1916, cuando el valor del infalsificable había caído de 20 centavos oro por peso a menos de un centavo y Carranza había decretado (9 y 13 de diciembre de 1916) que a partir del 1 de enero de 1917, se pagarían en oro nacional o su equivalente en metálico los sueldos de “empleados particulares, jornaleros, obreros y en general la retribución del trabajo personal”, “tomando como base los sueldos y retribuciones acostumbradas en el año fiscal de 1912 a 1913”, así como todos los impuestos federales y locales de los Estado. Esta repentina metalización de la circulación monetaria vino a mostrar que la apreciación que se tenía de las salidas al extranjero de estas monedas había resultado exagerada. Lo que en mayor

legal y de admisión obligatoria a los billetes de los bancos Nacional de México y de Londres y México, así como la de los bancos locales en sus respectivos Estados, sin tener la obligación estas instituciones de reembolsar en efectivo (moneda metálica) su importe.<sup>234</sup> Además, Huerta expidió un acuerdo (20 de enero de 1914) por el cual se modificó la forma de integración de las reservas, incluyéndose en ellas las monedas de oro extranjeras y los certificados expedidos por la Comisión de Cambios y Moneda a cambio de moneda de oro extranjera.<sup>235</sup> Todas estas medidas abrieron a la banca la posibilidad de una mayor emisión de billetes.<sup>236</sup>

Los bancos regulaban sus actividades por las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897 y sus reformas promulgadas el 19 de junio de 1908. Dos artículos de la Ley de 1897 resultaron de particular importancia para el gobierno constitucionalista en su política de regulación de las operaciones de los bancos. Estas disposiciones eran las establecidas por los artículos 16 y 109, inciso II. El primero prevenía que “la emisión de billetes no podrá exceder del triple del capital social efectivamente pagado; ni tampoco podrá, unida al importe de los depósitos reembolsables a la vista o a un plazo no mayor de tres días, exceder del doble de la existencia en caja en dinero efectivo [moneda metálica] o en barras de oro y plata.” El segundo, prescribía que las concesiones que autoricen la existencia de las Instituciones de Crédito, caducarían por diversas causas, entre las cuales se encontraba la

---

medida hubo fue el atesoramiento de la moneda. Esta tendencia a la metalización fue reforzada, dice Kemmerer (1953, p. 199), por la acuñación de monedas auríferas realizada por el gobierno constitucionalista desde julio de 1916. Entre esta fecha y diciembre de 1917, (sigue diciendo Kemmerer) se acuñaron estas monedas por un valor de 37 millones de pesos.

<sup>234</sup> Vid.: Manero, A., (1958, pp. 163-164).

<sup>235</sup> En: Manero, A., (1958, pp. 166-167). Otros acuerdos, circulares, etcétera, de Huerta tuvieron como propósito flexibilizar la emisión del billete de banco, o impedir su conversión en moneda metálica, con las consecuencias desastrosas que se vivieron en 1914-1916.

<sup>236</sup> Vid.: Dueñas, Heliodoro, (1945, pp. 127-129). “Esto fue el origen de las emisiones de billetes de banco que resintió el mercado en 1914; emisiones atropelladas, febricitantes, que caían en manos del público con la tinta fresca; emisiones que se autorizaban sin previo análisis de la situación presente y sin tener en cuenta el futuro; lanzadas por el doble impulso de la exigencia urgentísima del Gobierno del ansia de los Bancos de realizar importantes ganancias por este medio”, y continúa: “culpable de esta situación fue primeramente el Gobierno [de Huerta], sin dejar de tener su parte los directores de los bancos”, (Dueñas, H., 1945, p. 129).



mencionada en la fracción II, relacionada con el fondo de garantía en metálico, que remitía al artículo 18. Este artículo establecía que “cuando la circulación de billetes exceda de cualquiera de los límites fijados en el artículo 16, el Banco [...] suspenderá toda nueva operación de préstamo, hasta que la circulación de billetes quede dentro de los límites fijados por la ley.”<sup>237</sup>

La primera ocasión que el Primer Jefe hizo mención de los dos artículos de la Ley de Instituciones de Crédito referidos anteriormente, fue precisamente para señalarles a los bancos la obligación de que el monto de sus billetes emitidos no debía rebasar el tope fijado por la Ley y que la integración del fondo regulador de la circulación fiduciaria de los bancos de emisión se compondría de dinero efectivo (metálico) y barras de oro y plata, y prohibiendo “terminantemente admitir los billetes de otros bancos o cualesquiera otro título de crédito” (decreto de 4 de enero de 1914).<sup>238</sup> El 29 de enero de 1915, Carranza tomó la determinación de dar autonomía a la Ley de Instituciones de Crédito, al reformar el artículo 72, fracción X, para desvincularla del Código de Comercio, según se había establecido en la reforma de 14 de diciembre de 1883 en que por primera vez se otorgaba facultad al Congreso para legislar en esta materia. La reforma constitucional carrancista hizo que las disposiciones relativas a las Instituciones de Crédito se enmarcaran de modo más específico dentro de la Constitución, lo que contribuyó más adelante a la declaración de inconstitucionalidad de las concesiones bancarias por constituir monopolios que la Carta Magna prohibía de manera significativa en su artículo 28. Con esta cancelación de las concesiones de emisión de billetes a los bancos privados, el gobierno reconocería que la emisión de billetes, si ha de ser un monopolio, éste debía de ejercerlo el gobierno en nombre de la nación.

Durante el primer trimestre de 1915, Carranza instruyó al Subsecretario Nieto, Encargado del Despacho de Hacienda, para que presentara un proyecto

---

<sup>237</sup> La Ley General de Instituciones de Crédito en: Ludlow, Leonor y Alicia Salmerón Castro, (1997, pp. 167-190). *Vid.* también: Blanco, Mónica (estudio introductorio y selección), (2008, *passim*).

<sup>238</sup> *El Constitucionalista* de 8 de enero de 1914. La parte medular del decreto se encuentra citado también en: Ulloa, Berta, 1983, p. 179.

conteniendo medidas para la reforma bancaria y monetaria del país. Éste delegó el encargo en Manero para que preparara un documento con el diagnóstico sobre la situación de los bancos y que analizara la conveniencia de la existencia de una moneda fiduciaria única y de un banco central, incluyendo una serie de providencias para atender la instrucción recibida. Manero presentó a Nieto el 27 de agosto un Memorandum en el que hacía algunas propuestas para atender el problema que se le había planteado. Partía en su proyecto del análisis del último Balance General de los bancos de 30 de abril de 1914, hecho público por Huerta. Éste arrojaba las siguientes cifras: importe de los billetes en circulación, 222.9 millones de pesos; obligaciones a la vista 69.6 millones; estas dos cantidades hacían un total de 292.5 millones de pesos. A esto había que agregar el importe de las obligaciones a plazo (150.8 millones). A este pasivo del banco debía hacerse frente con 80.7 millones de pesos de existencia metálica, más 9.9 millones en barras metálicas. La reserva ascendía a 90.6 millones de pesos, muy inferior a la exigida por la ley para garantizar 292.5 millones de pesos, pues representaba sólo casi el 31% cuando debía ser el 50%. Lo anterior mostraba que los bancos, tomados en globo, operaban contraviniendo la ley de la materia poniendo en riesgo la seguridad de los tenedores de esos billetes y títulos.

Por otra parte, el requerimiento de una moneda única y de un banco central eran cuestiones sobre las que técnicamente nada había que discutir porque eran ya un principio establecido en las naciones más adelantadas, y las que aún no contaban con estos instrumentos financieros se encontraban empeñadas en la creación de los mismos. Su propuesta concreta era la de organizar una Comisión que verificara mediante una muy meticulosa inspección el verdadero estado de los bancos de emisión, para que aquellos que no contaran con la reserva legal requerida se les declarara la caducidad de sus concesiones y se procediera a su liquidación. Esta es la razón del origen de la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito.

La verdadera reforma bancaria comenzó con el decreto de 29 de septiembre

de 1915 mediante el cual el gobierno constitucionalista otorgó (artículo 1º) a los bancos un plazo de 45 días para ajustar su circulación a las reservas en metálico, tal como lo prevenía el artículo 16 de la Ley General de Instituciones de Crédito (1/2 unidad de valor en metálico por cada una unidad de valor en billete y obligaciones a la vista o a un plazo no mayor de tres días). Si en ese plazo no se lograba que sus emisiones se ajustaran a la Ley, las concesiones caducarían, según lo dispuesto por la fracción II del artículo 109 del ordenamiento respectivo, y se procedería a su liquidación legal. Siendo el Primer Jefe un legalista redomado, la anterior disposición sólo podía tomarla haciendo previamente algunas reformas a la Ley de Instituciones de Crédito.<sup>239</sup> En primer lugar, debía determinarse sobre la proporción del importe de las emisiones de billetes, la que no podía exceder del triple del capital social efectivamente pagado o del doble de sus reservas en efectivo, es decir en metálico (a este propósito obedeció el decreto de 4 de enero de 1914 sobre la ratificación de la Ley de 1897 en este sentido). Esta ratificación del artículo 16 de la Ley de 1897, que Huerta modificaría en su decreto de 7 de enero, por el que se autorizaba a los bancos, previa conformidad de la Secretaría de Hacienda, a aumentar su circulación hasta el triple de su existencia en caja. El 12 de septiembre de 1914,<sup>240</sup> otra reforma a la Ley dispuso la modificación del artículo 113, cambiando el nombre de los interventores de los bancos por el de inspectores y sin que su nombramiento los adscribiera a un banco en especial, sino que podrían ser rotados según la conveniencia de la Secretaría de Hacienda, de la que dependerían.

Para el cumplimiento del decreto de 29 de septiembre de 1915<sup>241</sup> se constituyó por la secretaría de Hacienda (Circular No. 40, de 26 de octubre del mismo año),<sup>242</sup> una Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito.

---

<sup>239</sup> Decreto de 7 de enero de 1914 (*El Constitucionalista* de ese mismo día).

<sup>240</sup> *El Constitucionalista* de 17 de septiembre de 1914.

<sup>241</sup> *El Constitucionalista* de 1 de octubre de 1915.

<sup>242</sup> *El Constitucionalista* de 30 de octubre de 1915. El documento que Manero presenta en su libro, trae la fecha de 22 de octubre, en lugar de 26. Éste fue vocal de esa Comisión. A su primera sesión concurrieron algunos directores de los bancos de emisión más importantes, acompañados por asesores y abogados, habiendo mostrado un interés por conocer las verdaderas intenciones del gobierno respecto de la banca de emisión.

Esta Comisión fue creada con fundamento en el artículo 114 de la Ley de Instituciones de Crédito que ya incorporaba las reformas de Carranza<sup>243</sup> y se integraría con un Presidente y cuatro vocales. El Presidente, sería el encargado de la Secretaría de Hacienda; los vocales primero y segundo, serían nombrados por la Secretaría y los vocales tercero y cuarto, serían los Jefes de los Departamentos Consultivo y de Crédito de la misma. Sus facultades serían las siguientes:

a) Nombrar delegados para visitas especiales a las diversas instituciones de crédito establecidas en la República. b) Constituirse por sí misma o representada por uno o más de sus miembros, en cualquiera de las instituciones de crédito y exigir que en su presencia se verifiquen los balances y demás documentos o informes que se hayan suministrado por las instituciones de crédito a la Secretaría de Hacienda, conforme a las leyes vigentes. c) Consultar a la Secretaría de Hacienda la suspensión de operaciones de alguna o algunas instituciones de crédito y la liquidación de ellas cuando encontrare fundamentos suficientes que justifiquen la medida. d) Consultar a la Secretaría de Hacienda la liquidación o quiebra, en su caso, de una o varias instituciones de crédito, con sujeción al Código de Comercio vigente, cuando haya causa para ello. e) Consultar a la Secretaría de Hacienda las medidas que se hayan de tomar y los acuerdos que sean de dictarse, para que las instituciones de crédito observen fielmente las prescripciones legales, las disposiciones contenidas en sus concesiones, las de sus escrituras constitutivas de sociedad y estatutos y las reglas establecidas o que se establecieron para su creación o desarrollo. f) Dar cuenta a la Secretaría de Hacienda cuando, por razones de sus funciones descubran la comisión de algún delito, consistente en la falsedad de los asientos de las operaciones o en los informes o datos que se suministren por las instituciones de crédito a la propia Secretaría, para que ésta consigne el hecho a la autoridad. g) Dar instrucciones especiales al Ministerio Público en los casos en que éste tenga intervención en la liquidación o quiebra de las instituciones de crédito, conforme a las leyes. h) La Comisión por último, tendrá facultad, para tratar como intermediaria entre la Secretaría de Hacienda y los bancos que no deban ser declarados en quiebra o liquidación, a fin de llegar a obtener la unificación de la emisión de billetes de banco, base de la nueva organización de instituciones de crédito, de acuerdo con el proyecto respectivo, que oportunamente formará la Secretaría de Hacienda.

Para evitar la caída del valor del papel moneda, en los primeros meses de 1914 se aceptó recibirla para el pago de impuestos, pero en la medida que la depreciación se aceleraba el gobierno constitucionalista optó por combinaciones específicas de monedas. Por ejemplo, Carranza prescribió (decreto de 27 de octubre de 1914) que "...en los pagos que se hagan en las oficinas del Gobierno, el 50%, cuando menos, deberá ser en billetes emitidos por el Ejército Constitucionalista [...] Ya en la primavera de 1915 algunos impuestos fueron

---

<sup>243</sup> El decreto y la circular citados se encuentran también en: Manero, A., (1958, pp. 245 y 246-247), respectivamente.

pagaderos en oro o sobre una base oro”.<sup>244</sup>

El 19 de septiembre de 1914 se había autorizado una emisión por 130 millones de pesos,<sup>245</sup> parte de la cual se destinaría a canjearla por los billetes de las emisiones “Monclova” y “Ejército Constitucionalista”, ambas con un importe conjunto de 30 millones. El 18 de junio de 1915 se autorizó aumentar la deuda pública en 70 millones de pesos, la que entonces ascendería a 200 millones, monto que se volvió a modificar el 21 de julio de 1915, aumentándola a 250 millones al autorizarse una emisión por 50 millones de pesos.<sup>246</sup> Esta cifra, ya sin decreto de autorización de por medio, fue llevada hasta cerca de los 600 millones de pesos, que es el importe a que asciende la emisión “Gobierno Provisional de Veracruz”. Ver **Apéndice**, Cuadro 1.

En la cifra de 250 millones de pesos, los redactores del decreto de 21 de julio supusieron que la totalidad del importe de las emisiones “Monclova” y “Ejército Constitucionalista” se habría canjeado por la emisión autorizada en septiembre de 1914, cuando se sabe que en septiembre de 1917 aún se aceptaban ilegalmente billetes de la emisión “Ejército Constitucionalista” y “Veracruz”, que habían dejado de tener circulación legal desde el 5 de junio y 31 de diciembre de 1916.<sup>247</sup> La “Monclova” (5 millones de pesos) debía dejar de circular legalmente el 16 de enero de 1915. Otras emisiones autorizadas en los decretos de 18 de junio de 1915, 21 de julio y 28 de julio también debían de ser sustituidas por billetes correspondientes a una emisión posterior, que se conoció

---

<sup>244</sup> Kemmerer, E. W., (1953., p. 186).

<sup>245</sup> De esta autorización se emitieron 42 millones 625 mil pesos, el 26 de septiembre y 20 de octubre, con el nombre de “Gobierno Provisional de México”, las siguientes emisiones formarían parte de la emisión “Gobierno Provisional de Veracruz”, que juntamente con la “Ejército Constitucionalista”, se canjearían por la *infalsificable*.

<sup>246</sup> De esta última emisión, \$42 625 000 se destinarían a canjearlos por la emisión autorizada el 28 de julio de 1915. Esta emisión se hizo para anular la llamada “Gobierno Provisional de México”, en virtud de que el gobierno de la Convención había utilizado las planchas olvidadas por los Constitucionalistas en la ciudad de México y sus emisiones tenían los mismos números de serie. Se estima que la Convención hizo emisiones por 72 millones de pesos llamados *revalidados*.

<sup>247</sup> Cárdenas, E. y Carlos Manns, (1989, p. 65), señalan como fechas de retiro de estas emisiones las de 28 de abril y 31 de mayo de 1916, que en realidad corresponden a las fechas de los decretos relativos.

con la denominación de *infalsificable*.<sup>248</sup> Resulta difícil saber hasta qué punto lo dispuesto sobre los canjes fue observado. Ver **Apéndice**, Cuadro 1.

El Primer Jefe, en el informe que rindió al Congreso de la Unión el 15 de abril de 1917, hizo un resumen de las diversas emisiones realizadas, sin contar las de los militares que se habían efectuado con su autorización, las correspondientes a las monedas fraccionarias y la del *infalsificable*. Las emisiones a que se refiere son las cuatro denominadas “Papel Monclova” (5 millones de pesos), “Ejército Constitucionalista” (25 millones de pesos), “Gobierno Provisional de México” (42 millones 635 mil pesos) y “Gobierno Provisional de Veracruz” (599 millones 329 mil 221 pesos).<sup>249</sup> Ver **Apéndice**, Cuadros 1 y 2.

La emisión de 500 millones de pesos (decreto de 3 de abril de 1916) a que ascendería el monto del *infalsificable*, formaba parte de un conjunto de medidas que tomaría el Primer Jefe para impedir las fluctuaciones extremas de la moneda emitida por el constitucionalismo. Otra más, de la misma fecha, sería la creación de la Comisión Monetaria que tendría algunas funciones de Banco Central. Específicamente sus funciones eran:

1. Recoger, conservar y administrar los fondos designados por el Gobierno para regularizar y garantizar la circulación interior, y servir de conducto al Gobierno para lanzar y retirar las emisiones de moneda fiduciaria y hacer las emisiones de moneda fraccionaria que sean necesarias para la circulación.
2. Situar fondos en tanto en el país como en el extranjero.
3. Comprar y vender giros.
4. Hacer operaciones con especies metálicas y monedas fiduciarias y, en general, efectuar las operaciones bancarias de cambio de moneda que fueren conducentes a los fines de la Comisión.

---

<sup>248</sup> Esta emisión fue autorizada el 3 de abril de 1916 por un importe de 500 millones de pesos, que era una ampliación de la deuda autorizada por el decreto de 21 de julio del año anterior. Por decreto de 27 de abril se lanzó a la circulación para entrar en la circulación el 1 de mayo de 1916. Al volver al patrón metálico en noviembre de 1916, dejaron de tener aceptación en el país, sin que el gobierno los repudiara, y el 29 de marzo de 1917 se decretó que por cada peso oro nacional o fracción que se pague por derechos de importación, exportación e impuesto del timbre sobre la producción de petróleo y metales se haga un recargo de un peso papel *infalsificable*. Alan Knight (2010, p. 1180) dice que “en mayo de 1916 el gobierno puso en circulación nuevos billetes con un valor de 800 millones –los llamados ‘infalsificables’ impresos en los Estados Unidos- con el propósito de erradicar la falsificación que entonces era común”.

<sup>249</sup> *Informe del C. Venustiano Carranza...*, 1917, p. 176.

5. Ejecutar por medio de las oficinas respectivas todas las operaciones de amortización, canje, resello y contrate de la moneda fiduciaria.

La Comisión de Cambios y Moneda (coincidentalmente creada un 3 de abril, pero de 1905) continuaría desarrollando las funciones que no se opusieran a las atribuciones de la Comisión Monetaria. Una tercera medida, relacionada con las dos anteriores, que se tomaría ese 3 de abril de 1916, fue la creación de un fondo regulador de la moneda fiduciaria en circulación de 50 millones de peso oro nacional, con objeto de garantizar su circulación y la fijeza de su valor mediante su “fácil e inmediata conversión a especie metálica”. Este fondo, que conservaría y administraría la Comisión Monetaria, sería de cincuenta millones de pesos en oro nacional y se integraría con 10 millones procedentes de la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, hasta 10 millones en oro nacional de las existencias de la Tesorería de la Nación, el producto íntegro de los ingresos que se paguen por arrendamiento y explotación de bosques, las recaudaciones en oro por impuestos interiores a la minería, 20 millones en oro nacional que se obtengan por la hipoteca de bienes raíces de la nación.

Estas medidas fueron el resultado de un conjunto de instrucciones que el Primer Jefe dio a la Secretaría de Hacienda mencionada desde el Cuartel General de Guadalajara, Jalisco, el 25 de febrero de 1916, las cuales pueden resumirse de la siguiente manera: 1. No perder de vista que el producto de las emisiones es el importe de la deuda que la Revolución ha contraído con el pueblo y, por tanto, es una “deuda sagrada” que deberá ser pagada. 2. La política financiera del gobierno debe procurar el mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo mexicano y no exclusivamente de los capitalistas, industriales y comerciantes, muchas veces en conflicto con el pueblo. 3. Las finanzas públicas deben ser independientes de toda institución económica privada y funcionar para el mejor desempeño de los servicios públicos. 4. La base de la reorganización financiera del país deben ser los recursos del pueblo mexicano sin dependencia excesiva de las instituciones bancarias, industriales y comerciales. 5. Es preferible una reorganización lenta de las finanzas públicas sobre estas bases, que una más acelerada pero que limite la

libertad de acción del gobierno. 6. Se debe dar estabilidad (fijeza) al valor de la moneda fiduciaria para lo cual debe reducirse y limitarse el monto del circulante a una cantidad fija (500 millones de pesos). 7. La moneda fiduciaria constitucionalista hará las funciones de la moneda metálica y del billete bancario, sustraídos de la circulación. 8. El gobierno debe garantizar su valor mínimo con un fondo metálico efectivamente disponible para sostener esa garantía. 9. El fondo de garantía procederá de diversas fuentes (las mencionadas cuando se hizo referencia a este fondo). 10. Se sustituirá el billete constitucionalista en circulación por un billete único que será infalsificable.

De tener éxito esta política, permitiría que en el mercado existiera una sola clase de billete que tendría un valor más o menos fijo. En estas circunstancias, se preveía relativamente fácil la fundación de un banco único de emisión que estaría a cargo de la circulación de los nuevos billetes respaldados por el capital del propio banco que se constituiría con los 100 millones de fondo de garantía. Se observaba en la realidad financiera mexicana la tendencia a depurar la circulación de billetes dejando en el mercado una sola clase de especie monetaria. La misma Convención de Aguascalientes había expedido unas bases para la creación del Banco de Estado Nacional Mexicano, el que haría una emisión por mil millones de pesos garantizados por 166 millones 666 mil 666 pesos oro norteamericano, fondo que se incrementaría con una parte del producto de un empréstito que se contrataría en oro.<sup>250</sup> En estas bases el gobierno de la Convención exponía sus proyectos en materia fiscal, entre los que destacaban el establecimiento del impuesto sobre herencia e intestados, a la propiedad raíz, a los productos de la minería, entre otros.<sup>251</sup> Desde 1913, el primer Secretario de Hacienda de Huerta, Toribio Esquivel Obregón, había planteado la creación de una institución que unificara todas las emisiones de billetes, la que se denominaría precisamente

---

<sup>250</sup> La Convención no precisa la fuente de dónde iba a obtener estos recursos por casi 170 millones de pesos, los que frente a la propuesta de cien millones contemplada por el Constitucionalismo, se antoja un propósito difícil de alcanzar.

<sup>251</sup> Este documento de la Convención se encuentra en: Manero, A., (1958, pp. 192-197).



Banco de Estado Nacional Mexicano.<sup>252</sup>

La creación del *infalsificable* como moneda única de circulación nacional, la de un fondo que garantizara su valor y convertibilidad y la de una Comisión que lo administrara integraban un paquete de acciones para sanear la circulación monetaria, acabar con la inflación, dar certeza a los contratos, y, tal vez, sentar las bases para escalar a otras medidas mayores como la creación de un Banco Único de Emisión. Mucho se ha dicho sobre que la vuelta al patrón oro fue una obra de la casualidad y de la buena suerte antes que un resultado de las medidas aplicadas por el gobierno constitucionalista. En primer lugar, es casi seguro que en aquellos momentos de confusión resultara difícil que alguien supiera con precisión como resolver los arduos problemas monetarios y bancarios del país. Hubo algunos que recomendaron el restablecimiento del patrón oro, en un momento que todos los países lo abandonaban, con la excepción Estados Unidos que se aferraba a su mantenimiento. También formaban parte de sus consejos la creación de una moneda única y el establecimiento de un banco central para acabar con el problema, pero no dijeron cuáles serían las medidas más adecuadas para darles viabilidad a esos propósitos.<sup>253</sup>

Hasta antes de la experiencia del *infalsificable*, la política bancaria y monetaria había podía caracterizarse de suave, pues el propósito del gobierno

---

<sup>252</sup> Esquivel Obregón, Toribio, (2003, pp. 99-100, “bases” para su “plan de reforma”), y Ludlow, L., (2007, II, p. 49). Emilio Zebadúa (2004, p. 76) dice que Huerta amenazó a los banqueros “con la posibilidad de crear un ‘banco del Estado’ para financiar al gobierno por fuera de los canales tradicionales del sistema bancario socavando [...] el valor del dinero y destruyendo la posición privilegiada que habían disfrutado los bancos comerciales durante más de tres décadas”.

<sup>253</sup> Entre los que proponían un banco central y la vuelta al patrón oro se cuenta al “economista académico” norteamericano E. W. Kemmerer, quien en la década de los 1920 sería conocido como el *Money Doctor* por sus asesorías en los países andinos y Polonia. Tanto en estos países como en México, las medidas que se recomendaban por estos asesores extranjeros eran ya perfectamente conocidas por sus expertos financieros nacionales, pero su instrumentación dependía de la afluencia de capitales externos para apoyar la reestructuración de sus economías y sus finanzas, que sólo el visto bueno de estas misiones podía convencer a los centros financieros y sus gobiernos para llevar a cabo este propósito. De esta suerte, los *money doctors* jugaron el papel de árbitros (*umpires*, dice Hirschman) entre los países asesorados y los centros del capital, no obstante que no tenían el carácter oficial de representar ni a sus gobiernos ni a los financieros, sino que se desempeñaban como asesores privados, aunque siempre en plena comunicación con éstos (*vid.*: Hirschman, Albert O., (1994, 137-139); Eichengreen, Barry, (1994, pp. 110-112 y 121-128), y Drake, Paul W., (1994, xi y xviii-xxiii).

constitucionalista era sólo ejercer un mayor control sobre las instituciones de crédito, fundamentalmente las de emisión, y a sustituir las diversas monedas fiduciarias en circulación por un billete único, pero ante el fracaso del infalsificable, los mayores niveles de inflación, los problemas que planteaban los obreros en su exigencia de que se les pagara en moneda metálica, concluyó esta primera etapa de la política bancaria y monetaria y cambió radicalmente la intención del gobierno en esta área. Una segunda etapa, más rígida y decidida estaba por empezar el 15 de septiembre de 1916.

Casi un año después de la creación de la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, el 15 de septiembre de 1916 (día de la independencia y del “grito”),<sup>254</sup> Carranza tomó la enérgica decisión de abrogar las leyes que autorizaban las concesiones a los bancos de emisión y las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito que permitían de manera contraria a lo previsto en la Constitución, la formación de monopolios, la existencia de procedimientos extraordinarios en acciones judiciales y el goce de la exención de impuestos y otros derechos. Por tanto, se les concedía un plazo de 60 días para aumentar sus reservas hasta cubrir la totalidad del valor de sus billetes en circulación y sus operaciones se sometían a la autorización de un Interventor de la secretaría de Hacienda, y sólo se les permitiría realizar operaciones con la autorización del interventor de la Secretaría de Hacienda. Esta nueva relación importe de billetes/importe de las reservas metálicas, era una reforma al artículo 16 de la Ley de Instituciones de Crédito, era una obligación que ningún banco de emisión estaría en posibilidad de satisfacer.

Además, se disponía que esta dependencia nombraría en cada banco de emisión un Consejo de Incautación, que se integraría por un miembro de la Comisión, un interventor de bancos, el gerente de la Institución y un representante de los acreedores, o hasta en tanto se pudiera designar, por el Procurador General de la República o un Agente del Ministerio Público Federal, especialmente

---

<sup>254</sup> *Diario Oficial* de 21 de septiembre de 1916.

designado. Este Consejo tendría como funciones, entre otras: a) vigilar la conservación de las distintas especies metálicas y los intereses del banco, b) proceder a la liquidación de la Institución, previa autorización de la Secretaría de Hacienda o en acatamiento de las resoluciones de la Secretaría (liquidación judicial según decreto de 14 de diciembre de 1916, liquidación administrativa, en términos del de 6 de abril de 1917)<sup>255</sup> en caso de no integrarse debidamente las reservas metálicas. Se prevenía, a fin de cuidar el destino de las reservas metálicas en poder de los bancos, que éstos no podían ser declarados en estado de quiebra judicial, sin previa autorización de la Secretaría.

A fines de noviembre de 1916, la depreciación de los billetes había llegado a un nivel tan bajo, que el gobierno había determinado cobrar sus impuestos en metálico y exigía que las empresas pagaran los salarios en esta moneda. Los billetes dejaron de ser aceptados por el comercio, en franco repudio por éste y los consumidores. Comenzó la reaparición en la circulación de las monedas metálicas atesoradas por muchos años o bien reimportadas que se constituyeron en factores que vinieron a resolver los viejos problemas de inflación, tipo de cambio, especulación monetaria, que se dieron en la economía mexicana. Como bien señala Kemmerer:

En el breve período comprendido por la docena de años que terminó en 1916, México recorrió casi por entero la gama de experiencias monetarias del hombre civilizado. A partir de 1905 tuvo a intervalos un patrón plata, uno oro, los principios de un patrón de cambio oro [*gold exchange standard*], un patrón doble de oro y plata, patrones de monedas fiduciarias, una experiencia local con una moneda de oro y plata [*symmetllism*], un patrón de billetes de banco, y numerosos patrones de papel moneda inconvertible gubernamental y privado. De hecho vio declarado ilegal por los ejércitos revolucionarios todo el papel moneda en circulación en grandes regiones, y también cómo se hacía de curso legal la moneda previamente considerada ilegal o “falsificada”. Vio algunas clases de papel moneda aceptadas legalmente a la par en determinadas denominaciones y la misma moneda declarada ilegal o sólo aceptada con descuentos considerables en otras denominaciones. En las transacciones comerciales no sólo se hizo uso directo de la moneda nacional a su valor nominal, sino que también se utilizó en escala importante la moneda extranjera y la propia moneda interior, pero a su valor en moneda extranjera.<sup>256</sup>

---

<sup>255</sup> Ambos decretos en el *Diario Oficial* de 19 de diciembre de 1916 y de 27 de abril de 1917, respectivamente.

<sup>256</sup> Kemmerer, E. W., (1953, p. 172).

Este mismo autor ha dividido la etapa durante la cual no circuló la moneda metálica, en tres períodos: a) el de los billetes de banco (del 1º de julio de 1913 al 14 de agosto de 1914), b) el de las diversas clases de billetes constitucionalistas (del 15 de agosto de 1914 al 4 de junio de 1916) y c) el período del “infalsificable” (del 5 de junio de 1916 al 1º de diciembre de 1916).<sup>257</sup> Algunos autores sostienen que el comienzo de la estabilización en el país tuvo lugar como consecuencia del progresivo aumento de moneda metálica que el gobierno exigió en el pago de impuestos. En esta decisión del gobierno había la intención de que “el gasto público no puede continuar financiándose de manera inflacionaria”. Estaba implícito el reconocimiento de que el “infalsificable” difícilmente iba a servir como un elemento de sanación del sistema monetario: el “papel” era rechazado por el público y los comerciantes, en cambio, la moneda metálica tenía un respaldo del 100%.<sup>258</sup>

Para hacer frente a esta situación crítica, el gobierno de Carranza tomó una serie de medidas que paulatinamente fueron acercando el sistema monetario mexicano al patrón metálico. El 22 de octubre se dispuso que la base para el pago de impuestos sería la moneda oro nacional; el 23 de octubre, se estableció que a partir de ese día los sueldos de empleados y obreros, así como los impuestos deben ser pagados y cobrados a base oro nacional o su equivalente en plata o papel moneda *infalsificable*. El 15 de noviembre de 1916, se prescribió que a partir de esa fecha los impuestos general y especial del Timbre se causarían en oro nacional. Al siguiente día se autorizó a los gobiernos de los Estados para que a partir del 20 de ese mes cobren los impuestos locales 50% en oro y 50% a base de oro o su equivalente. El 9 de diciembre se dispuso prácticamente la vuelta al patrón oro al disponerse que a partir del 1 de enero de 1917, los sueldos, remuneraciones y toda retribución al trabajo personal debería pagarse totalmente en oro nacional o su equivalente en metálico y, por último, el 13 de diciembre se

---

<sup>257</sup> Kemmerer, E. W., (1953, p. 173).

<sup>258</sup> Cárdenas, E. y C. Manns, (1989, pp., 76-77).

ordenó que todos los impuestos federales y locales se paguen a partir del nuevo año en moneda metálica de cuño nacional.<sup>259</sup>

Por otro lado, el 14 de diciembre se declaró la liquidación de los bancos de emisión que no hayan completado sus reservas de acuerdo a lo establecido en el decreto de 15 de septiembre. Los Consejos de Incautación procederían a liquidar el activo y pasivo de los bancos. Esta liquidación del pasivo sólo se podrá hacer en billetes y cheques del propio banco. Si se derivara alguna responsabilidad del banco por imposibilidad de cubrir su pasivo, la Secretaría ordenará su liquidación judicial. Lo relativo a la liquidación judicial se cambió a liquidación administrativa por decreto de 6 de abril de 1917.

Los constitucionalistas se guiaron por el instinto financiero revolucionario y por la lectura que hacían de las circunstancias por las que atravesaba el país: a) el financiamiento de la Revolución debía seguir el procedimiento menos gravoso para la mayoría de la población, constituyendo una deuda “sagrada” que llegado el tiempo debía amortizarse (las emisiones de billetes); b) creyeron que el problema de la pérdida de valor de su moneda fiduciaria se debía a la especulación propiciada entre otras razones por la diversidad de monedas que había en circulación, lo que debilitaba la confianza del público, por tanto, propusieron el *infalsificable* como moneda única, emitida por el gobierno; c) como premisa de lo anterior, se cuestionaba el monopolio de la emisión privada, y se resolvió que éste debía pertenecer al Estado, lo que atemorizó a los bancos que aún conservaban la

---

<sup>259</sup> El papel jugado por los trabajadores mexicanos en la implantación del sistema monetario metálico no siempre ha sido evaluado en sus justos términos, tal vez sea debido a que las organizaciones obreras mexicanas eran relativamente jóvenes y no contaban con la experiencia de la acumulada en otros países de América Latina que fueron asesorados por el Dr. Kemmerer, por ejemplo Chile. De ahí que se desestima su influencia en algunas de las decisiones del gobierno constitucionalista que condujeron al patrón oro. Los movimientos laborales durante la última parte del año de 1915 y durante 1916 (la huelga general de este año desencadenada, en gran medida, por no haber sido atendida su demanda del pago de sus jornales en oro), a la postre dieron lugar a un decreto del Primer Jefe por el que se ordenaba el pago de cualquier remuneración al trabajo en el metal áureo. La vuelta al patrón oro no fue tan obra de la casualidad y de la buena suerte, como algunos autores han apuntado, sino de factores que se encontraban en movimiento en el seno de la sociedad mexicana emergente y que al manifestarse fueron percibidos por los dirigentes del país y tomaron las medidas que tendían a la transformación del estado de cosas.

esperanza de mantener su privilegio de emisión; d) para garantizar el valor de sus ingresos fiscales del trabajo personal, el gobierno decretó paulatinamente la recaudación de sus impuestos, primero, con base en el oro, y después en oro, con lo que el gobierno obligaba a la población a reimportar la moneda metálica exportada (que fue la que menos contribuyó a la circulación) y a desatesorarla, y él mismo se comprometía a la acuñación de moneda metálica.

La desconfianza fue tanta que se frenó la especulación y la desvalorización de la moneda fiduciaria, no porque ésta dejara de perder valor, sino porque ya lo había perdido todo y nada le quedaba por perder.<sup>260</sup> Había que recurrir a una moneda que se garantizara a sí misma. Si los revolucionarios sabían o no a donde conducía esta política es algo que no debe tenerse en cuenta para evaluar el resultado, pues ellos querían resolver el problema financiero del gobierno sin causar males mayores a la población y aliviar a la economía de la permanente fluctuación del valor de la moneda a fin de introducir certeza en las actividades productivas y comerciales, así como dar estabilidad al poder adquisitivo de los ingresos derivados del trabajo mediante la disminución o eliminación de la permanente variación del valor de la moneda y de la inflación. Lo que finalmente cuenta es que lo consiguieron; el patrón oro había regresado, el valor de la moneda se estabilizaba, los ingresos monetarios mantenían por más tiempo su poder adquisitivo.

---

<sup>260</sup> La moneda constitucionalista, como se ha señalado, convirtió al billete de banco en moneda “buena” con respecto a ella y lo desplazó de la circulación, en gran medida esto fue debido a que “los bancos compraban sus propios billetes con los dineros emitidos por las facciones insurgentes, siendo ésta su principal actividad y el más lucrativo negocio. En enero de 1914 los billetes de banco empezaron a tener un premio de 5 a 10%, y en marzo éste se había elevado a 40 y 50%”, Cardero García; María Elena, (1976, p. 378). Fue tal la desproporción de valor entre los billetes de banco y los “constitucionalistas” que el Primer Jefe se vio precisado a prohibir la exportación de los primeros mediante decreto de 28 de junio de 1915 y a someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda cualquier salida del país de los billetes de banco por “razones de mero orden administrativo interior”.

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA DEL CAPÍTULO SEGUNDO

### H E M E R O G R A F Í A

*Diario del Hogar*

*Diario Oficial*

*El Constitucionalista* (Varios números)

*El Demócrata. Diario Constitucionalista* (1915)

*El Pueblo. Diario de la Mañana* (oct. 1914-dic. 1915).

*El Tiempo. Diario Católico.*

### B I B L I O G R A F Í A

Acuña, Jesús, 1985 *Memoria de la Secretaría de Gobernación* [19 de febrero de 1913-30 de noviembre de 1916], México, INEHRM (edición facsimilar), 1985.

Aguilar, Gustavo F., 1940 *Los presupuestos mexicanos. Desde los tiempos de la Colonia hasta nuestros días*, México, s.p.i. [fotocopia], 1940.

Luis Anaya Merchant, 2002 *Colapso y reforma. La integración del sistema bancario en el México revolucionario, 1913-1932*, México, Universidad de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa, 2002.

Ávila Espinosa, Felipe Arturo, 1998 “Organizaciones, influencias y luchas de los trabajadores durante el régimen maderista”, en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, (Edición electrónica, vols. 1-30), vol. 18, México, IIH-UNAM, 1998, pp. 121-170.

Ávila Espinosa, Felipe Arturo, 2007 “Las transformaciones sociales de la Revolución mexicana”, en: Mayer, Alicia (coord.), MAYER, *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del Bicentenario de*

*Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*, México, UNAM, 2007, pp. 91-105.

Bazant, Jan, 1981 *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México (2ª ed.), 1981.

Barragán Rodríguez, Juan, 1985 *Historia del ejército y de la Revolución constitucionalista*, 3 t., México, INEHRM, 1985.

Benjamin, Thomas, 2009 *La Revolución mexicana. Memoria, mito e historia*, México, Taurus (2ª reimpr.), 2009. [Trad. de María Elena Madrigal Rodríguez]

Blanco, Mónica (estudio introductorio y selección), 2008 *La reforma bancaria de 1908. Una discusión entre Toribio Esquivel Obregón y Joaquín Casasús*, UNAM-DGAPA-FE, 2008 (1ª ed.), (Colección de documentos para el estudio de la Historia del Pensamiento Económico de México, Directora: María Eugenia Romero Sotelo).

Brown, Jonathan C., 1998 *Petróleo y revolución en México*, México, Siglo XXI, 1ª ed., 1998. (Trad. de Mauricio López).

Bulnes, Francisco, 1972 *El verdadero Díaz y la revolución*, México, Editora Nacional, 1972.

Cabrera, Luis, 1975 *Obras Completas. III. Obra Política*, México, Ediciones Oasis (1ª ed.), 1975. (Edición preparada y dirigida por Eugenia Meyer).

Campillo Sáinz, José, 1960 "Los recursos naturales no renovables", en Varios Autores, *México: Cincuenta años de Revolución. I. La Economía*, México, FCE, 1960, pp. 37-95.

Cárdenas, Enrique y Carlos Manns, 1989 "Inflación y estabilización monetaria en México durante la Revolución", en *El Trimestre Económico*, México, FCE, enero-marzo, 1989, pp. 57-79.

Cardero García, María Elena, 1976 "Evolución financiera de México: Porfiriato y Revolución", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM-IIS, Año XXXVIII, Vol. XXXVIII, Núm. 2, abril-junio de 1976, pp. 359-387.

Carr, Barry, 1981 *El movimiento obrero y la política en México, 1910-1929*, México, Era (1ª ed.), 1981. [Trad. de Roberto Gómez Ciriza]

Clark, Marjorie Ruth, 1979, *La organización obrera en México*, México, Era (1ª ed.), 1979. [Trad. de Isabel Vericat]

Córdova, Arnaldo, 1985 "La Soberana Convención Revolucionaria. La búsqueda de una alternativa política", en: Senado de la República-Secretaría de Educación Pública, *Así fue la Revolución mexicana*, t. 5, México, Consejo de Nacional de



Fomento Educativo, 1985.

Cosío Villegas, Daniel (coord.), 1977 *Historia general de México*, 4 t., México, El Colegio de México (2ª ed.), 1977.

Cumberland, Charles C., 1975 *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, México, FCE (1ª ed.), 1975. [Trad. de Héctor Aguilar Camín]

Cumberland, Charles C., 1981 *Madero y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI (2ª ed.), 1981. [Trad. de Stella Mastrangelo, rev. por Arturo Gómez]

Chandler, Henry Alfred, 1917 *Estudio preliminar sobre el sistema de impuestos del gobierno mexicano con indicaciones para su reorganización*, México, 1917.

Dobado, Rafael, Aurora Gómez Galvarriato y Graciela Márquez (comp.), 2007 *México y España. ¿Historia económicas paralelas?*, México, FCE, *Lecturas de El Trimestre Económico*, No. 98 (1ª ed.), 2007.

Drake, Paul W., (ed.), 1994 *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America*, Wilmington (Delaware), Jaguar Books on Latin America, Number 3, 1994.

Drake, Paul W., 1994 "Introduction. The Political Economy of Foreign Advisers and Lenders in Latin America", en Drake, Paul W. (ed.), 1994, pp. xi-xxxiii.

Drake, Paul W., 2004 "La misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento, 1926-1932", en *Revista de Estudios Históricos*, Volumen 1, No. 1, agosto de 2004.

Dueñas, Heliodoro, 1945 *Los Bancos y la Revolución*, México, Editorial Cultura, 1945.

Eichengreen, Barry, 1994, "House Calls of the Money Doctor: The Kemmerer Mission to Latin America, 1917-1931", en Drake, Paul W. (ed.), 1994, pp. 110-132.

Esquivel Obregón, Toribio, 2003 *Mi labor en servicio de México*, México, Jus (2ª ed.), 2003.

Fabela, Isidro y Josefina E. de Fabela, 1974 *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana, Tomo IV. El Plan de Guadalupe*, México, Jus (2ª ed.), 1974.

Fabila, Manuel, 1981 *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), 1981.

Garciadiego, Javier, 2005 "Introducción. La Revolución mexicana: una aproximación histórica", en *Revolución Mexicana. Crónicas, documentos, planes y*

*testimonios* [Estudio introductorio, selección y notas de Javier Garciadiego], pp. XIII-XCII, México, UNAM (Biblioteca del Estudiante Universitario, 1ª reimpr.), 2005.

Garciadiego, Javier, 2007 “1910: Del viejo al nuevo Estado mexicano”, en Mayer, Alicia (coord.), 2007, pp. 41-49.

Haber, Stephen H., 1992 *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial, 1992. [Trad. de Lili Buj].

Hardach, Gerd, 1986 *La Primera Guerra Mundial, 1914-1918*, Barcelona, Crítica (1ª ed.), 1986, pp. 147-152 [Trad. de Octavi Pellissa].

Hart, John Mason, 1991 *El México revolucionario. Gestación y proceso de la Revolución mexicana*, México, Alianza Editorial Mexicana (2ª ed.), 1991. [Trad. de Manuel Arbolí]

Hirschman, Albert O., 1994 “Inflation in Chile”, en Drake, Paul W. (ed.), 1994, pp. 133-146.

Huitrón, Jacinto, 1984 *Orígenes del movimiento obrero en México*, México, Editores Mexicanos Unidos (3ª ed.), 1984.

*Informe del C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República. Leído ante el Congreso de la Unión, en la Sesión de 15 de abril de 1917. Respuesta del C. Presidente del Congreso*, México, Imprenta del Gobierno, 1917.

Katz, Friedrich, 2008 *La guerra secreta en México. Europa, Estados Unidos y la revolución mexicana*, México, Era, 2008. (Trad. de Isabel Fraire, José Luis Hoyo y José Luis González)

Kemmerer, Edwin Walter, 1953 *Inflación y revolución (La experiencia mexicana de 1912 a 1917)*, México, *Problemas Agrícolas e Industriales de México* (PAIM, publicación trimestral), vol. V, núm. 1, enero-marzo de 1953. [Trad. de Héctor y Raquel Hernández]

Knight, Alan, 2010 *La Revolución mexicana. Del porfiriato al nuevo régimen constitucional*, México, FCE (1ª ed.), 2010. [Trad. de Luis Cortez Bargalló; rev. de Argelia Castillo Cano]

Krauze, Enrique, 2002 *Biografía del poder. Caudillos de la Revolución mexicana (1910-1940)*, México, Tusquets, 2002.

Larrazolo, María y Berta Ulloa, 1985 “Carranza en Veracruz”, en: Senado de la República-Secretaría de Educación Pública, *Así fue la Revolución mexicana*, t. 5, México, Consejo de Nacional de Fomento Educativo, 1985.

Lavín, José Domingo, 1976 *Petróleo. Pasado, presente y futuro de una industria mexicana*, México, FCE (Archivo del Fondo, números 63-64-65), 1976.

Lobato López, Ernesto, 1945 *El crédito en México. Esbozo histórico hasta 1925*, México, FCE (1ª ed.) 1945.

Ludlow, Leonor, 2007 “La quiebra financiera y la debacle monetaria (1908-1916)”, en Mayer, Alicia (coord.), 2007, t. II, pp. 39-60.

Ludlow, Leonor y Alicia Salmerón Castro, 1997 *La emisión del papel moneda en México. Una larga negociación político-financiera (1880-1897)*, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores (SHCP), 1ª ed., 1997.

Magaña, Gildardo, 1985 *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*, México, INEHRM (edición facsimilar), 1985.

Mac Gregor G., Josefina, 1985 “La XXVI Legislatura: Una experiencia democrática”, en Senado de la República y Secretaría de Educación, 1985, t. 3, pp. 333-337.

Manero, Antonio, 1958 *La reforma bancaria en la revolución constitucionalista*, México, INEHRM, 1958.

Marichal, Carlos, 2007 “Debates acerca de los orígenes de la banca central en México”, en: Dobado, Rafael, Aurora Gómez Galvarriato y Graciela Márquez (comp.), *México y España. ¿Historia económicas paralelas?*, México, FCE, Lecturas de *El Trimestre Económico*, No. 98 (1ª ed.), 2007.

Márquez, Graciela, 2007 “Protección y cambio institucional en México (1910-1929)”, en DOBADO, R., *et al.*, *op. cit.*, pp. 377-400

Matute, Álvaro, 1985 “Elecciones: problemas y triunfos”, en Senado de la República-Secretaría de Educación Pública, 1985, t.3, pp. 319-323.

Mayer, Alicia (coord.), 2007 *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del Bicentenario de Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*, 2 t., México, UNAM, 2007.

Meyer, Lorenzo, 1972 *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México (2ª ed.), 1972.

Meyer, Michael C., 1983 *Huerta, un retrato político*, México, Editorial Domés (1ª ed.), 1983. [Trad. Dagmar Freifiger, Juana Escobar Uribe, David Alfaro Lozano y Eugenio Méndez]

Moheno, Querido, 1939 *Mi actuación política después de la decena trágica*, México, Botas, 1939.

Obregón, Álvaro, 1973 *Ocho mil kilómetros en campaña*, México, FCE (3ª reimpr.), 1973. (Con estudios introductorios de Francisco L. Urquiza y Francisco J. Grajales y un apéndice de Manuel González Ramírez).

Pani, Alberto J., 1950 *Apuntes autobiográficos*, México, Librería de Manuel Porrúa (2ª ed.), 1950.

Reynolds, Clark W., 1973 *La economía mexicana. Su estructura y crecimiento en el siglo XX*, México, FCE (1ª ed.), 1973. [Trad. de Carlos Villegas]

Richmond, Douglas W., 1986 *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza, 1893-1920*, México, FCE, 1986. [Trad. de Mariluz Caso]

Salazar, Rosendo, 1972 *Rosendo Salazar* ("La casa del Obrero Mundial"), México, Comisión Nacional Editorial del PRI, 1972.

Senado de la República-Secretaría de Educación Pública, 1985 *Así fue la Revolución mexicana*, 8 t., México, Consejo de Nacional de Fomento Educativo, 1985.

Silva Herzog, Jesús, 1974 *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, FCE (1ª reimpr.), 1974.

Torres, María Eugenia y Berta Ulloa, 1985 "La ocupación de la ciudad de México por el Ejército Constitucionalista", en: Senado de la República-Secretaría de Educación Pública, *Así fue la Revolución mexicana*, t. 5, México, Consejo de Nacional de Fomento Educativo, 1985.

Uthoff López, Luz María, 1998 *Las finanzas públicas durante la Revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, UAM-IZTAPALAPA (1ª ed.), 1998.

Uthoff López, Luz María, 2010 "La industria del petróleo en México, 1911-1938: del auge exportador al abastecimiento del mercado interno. Una aproximación a su estudio", en *América Latina en la Historia Económica*, núm. 33, enero-junio de 2010, pp. 7-30.

Ulloa, Berta, 1977 "La lucha armada (1911-1920)", en Cosío Villegas, Daniel (coord.), *Historia general de México*, t. 4, pp. 1-110.

Ulloa, Berta, 1983 *Historia de la Revolución mexicana, 1914-1917. t. 6. La constitución de 1917*, México, El Colegio de México (1ª ed.), 1983.

Universidad Nacional Autónoma de México, 2008 *Entrevista Díaz-Creelman*, México, UNAM (2ª ed.), 2008 [Versión facsimilar y trad. de Mario Julio del Campo].

Womack Jr., J., 1992 “La economía en la Revolución (1910-1920). Historiografía y análisis”, en: Cárdenas, Enrique (comp.), *Historia económica de México*, México, FCE (Lecturas no. 64 de *El Trimestre Económico*), 1992.

Womack Jr., John, 2001 “La Revolución mexicana”, en: Anna, Timothy, *et al.*, *Historia de México*, Barcelona, Crítica, 2001. [Trad. de Jordi Beltrán y María Escudero]

Zebadúa, Emilio, 2004 *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, FCE (1ª reimpr.), 2004.

## Capítulo Tercero

### Creación del Estado de la Revolución e institucionalización de las reformas económicas y sociales iniciadas durante el gobierno preconstitucional. (Diciembre de 1916-enero de 1917)

1. Introducción. 2. Génesis del Congreso Constituyente de 1916-1917. 3. La creación de un Estado rector de la política económica y social del país. 4. La trascendencia del debate del artículo 5° del Proyecto del Primer Jefe y la encomienda de la Asamblea al Diputado Rouaix para la formulación de los artículos 123 y 27. 5. La promulgación de la Carta Federal de Querétaro y la conversión de El Primer Jefe en Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Bibliografía y Hemerografía del Capítulo Tercero.

#### 1. Introducción

El paso del Constitucionalismo de una revolución política meramente restauradora del violado orden constitucional a una revolución económico-social no estuvo carente de dificultades. Por el contrario, fue el desacuerdo el que presidió la conversión; fue la falta de avenimiento entre muchos de los generales constitucionalistas y el Primer Jefe, lo que hizo posible su inclusión. La ausencia de un programa de reformas dentro del *desideratum* del movimiento abanderado por el Plan de Guadalupe fue lo que fatalmente condujo a la gran escisión en el campo revolucionario. Este desencuentro hizo crisis en julio de 1914 y dio lugar a los acuerdos entre los ejércitos del Norte y Noreste pactados en la ciudad de Torreón. La simpatía con que fue recibida la propuesta para una Convención de generales con el objeto de establecer el programa de la Revolución obligó al Primer Jefe a anticipar algunas acciones en este sentido, lo que se hizo perentorio para Carranza cuando la voluntad de los generales determinó el traslado de la Convención de la ciudad de México a la de Aguascalientes.

En la Asamblea que sesionó en esta ciudad del centro-norte del país, se

configuraron cuatro grupos bien delimitados: los villistas, los zapatistas, los carrancistas y un grupo de generales independientes, si bien afines a Carranza, encabezados por Obregón, Lucio Blanco, Antonio I. Villarreal y otros. Este último grupo “era el que buscaba el único compromiso real”;<sup>261</sup> sus miembros procedían de la clase media y aunque no tenían el espíritu de partido comprendían las dificultades presentes y futuras a que se enfrentaba la Revolución por las desavenencias entre Carranza y Villa. Además, compartían el propósito de salvar la revolución sin vacilar en separar a ambos personajes de sus respectivos cargos y darle al constitucionalismo el programa democrático del que estaba urgido para satisfacer las demandas de las bases sociales de los contingentes revolucionarios.

En la cláusula octava del Pacto de Torreón se resumían los puntos más significativos de la revolución constitucionalista: se reconocían como sus causas el pretorianismo, la plutocracia y la clerecía; se le definía como una lucha de los desheredados contra los poderosos y proponía, para remediar la situación, la sustitución del Ejército Federal por el Ejército Constitucionalista, la implantación de un régimen democrático, la procuración del bienestar de los obreros, la emancipación económica de los campesinos, la distribución equitativa de las tierras o por otros medios para resolver el problema agrario y la corrección, castigo y exigencia de las debidas responsabilidades al clero católico.

Este temario fue desarrollado en el discurso del Primer Jefe en la Junta de generales y gobernadores y después fue el contenido básico de las Adiciones del Plan de Guadalupe (12 de diciembre de 1914) y disparador de la secuela de disposiciones jurídicas dictadas por Carranza en el propio mes de diciembre y los primeros meses de 1915, cuando la facción carrancista estaba urgida de ganar base social. Fue también, conciente o inconcientemente, el contenido ideológico, o si se prefiere, la retórica que animó los debates del Constituyente de Querétaro. En el discurso de Luis Cabrera, pronunciado en la sesión de la Junta el día 5 de octubre, hábilmente se plantea la disyuntiva entre la vuelta inmediata al orden

---

<sup>261</sup> Katz, Friedrich, (2008, p. 306).

constitucional que propone la reacción, representada, a juicio del carrancismo, por la División del Norte, o primero la realización de las reformas y luego el orden constitucional, pero no como restitución del anterior, sino amparado en una nueva constitución.<sup>262</sup> El haber sido el Pacto de Torreón el propiciador o acelerador de la consideración de las reformas económico-sociales de la revolución, fue una especie de ley de compensación histórica, en la que los derrotados militarmente fueron los triunfadores al imponer su programa a la Revolución mexicana, el que, por otra parte, dio su rasgo característico y su justificación a una de las primeras revoluciones del siglo veinte.

En la labor legislativa del constitucionalismo en el puerto de Veracruz se configuraron las líneas de política económica y social que asumiría el nuevo Estado, muy lejos del Estado liberal a ultranza considerado en la Constitución de 1857, la que partía del supuesto de la existencia de un Estado fuerte y arbitrario a cuyo poder había que oponer los derechos y libertades individuales, y no de uno en construcción, como en realidad ocurría. El alcance de las reformas decretadas por el Primer Jefe permitió que éste admitiera que el marco constitucional quedaba rebasado; no obstante, en su proyecto de reformas insistió en otorgar la prioridad a los intereses particulares por encima de los sociales, lo que tuvo que ser enmendado por el Congreso Constituyente.

La política económica y social del régimen revolucionario que despuntaba, se desenvolvía en varias líneas: fiscal, financiera, agraria, laboral, rescate y control de los recursos del subsuelo, ferrocarriles, producción y consumo. Estas líneas respondían a las estrategias de reconstrucción nacional, de definición de un nuevo sistema de propiedad, de control económico-social del Estado y del poder ejecutivo, de centralización y descentralización, de desmilitarización, nacionalismo,

---

<sup>262</sup> En ese discurso Cabrera decía: "Yo creo que no debe haber un Gobierno Constitucional hasta que las reformas sociales requeridas por el país hayan sido llevadas a cabo. Yo creo que las reformas demandadas [...], si no se realizan por el poder de sus espadas [la de los generales], nunca se llevarán a cabo. Yo creo que, si deseamos tener un gobierno verdaderamente legal y constitucional, debemos hacer una Constitución que se adecúe (*sic*) a nuestras necesidades [...] Creo que si en este momento fuéramos a aplicar un gobierno constitucional, se arruinaría el objetivo de la Revolución", (Cabrera, Luis, 1975, p. 376).



democratización municipal y superposición del Estado sobre la Iglesia y a todo otro poder intermedio. En suma, se iba a constituir un Estado soberano.

## 2. Génesis del Congreso Constituyente de 1916-1917

La primera vez que Venustiano Carranza se refirió a la convocatoria de un congreso que “tendrá el carácter de constituyente”, fue el 3 de febrero de 1915.<sup>263</sup> Lo hizo en un cablegrama dirigido a Eliseo Arredondo, encargado de Negocios de México en Washington, D. C. Antes de esa fecha, advertía ya que las reformas económicas y sociales emprendidas a partir del decreto de adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914 lo empujaban en esta dirección, y participaba de ese propósito en el grupo que Palavicini había congregado alrededor suyo, por instrucciones del mismo Primer Jefe, en la Sección de Legislación Social,<sup>264</sup> pero sin que de manera pública manifestara su voluntad en este sentido.

El propio cablegrama dirigido a Arredondo, que se encontraba en el extranjero, muestra que aún lo dominaba la ambigüedad en este asunto, o bien que era tal su reserva sobre el mismo, por las oposiciones<sup>265</sup> que suscitaba en el propio grupo “carrancista”, que sólo confiaba este propósito a quien estaba imposibilitado físicamente de tener contacto directo con las personas influyentes

---

<sup>263</sup> La parte de referencia de este cablegrama se publicó en el epígrafe de un libro de Félix F. Palavicini (1915), en el que se recogieron los diversos artículos de su autoría, publicados en *El Pueblo*.

<sup>264</sup> Esta sección fue creada en el mes de noviembre de 1914, dentro de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, cuando Carranza se encontraba en Orizaba, y empezó a trabajar en ese mismo mes en el Puerto de Veracruz, una vez ocurrida la desocupación por los norteamericanos el día 23. La integraban José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Manuel Andrade Priego y Juan N. Frías; *vid.*: Palavicini, Félix F., (1937, p. 235). Cabrera, como hemos mencionado líneas arriba, desde octubre de 1914 tenía clara la idea de una nueva Constitución.

<sup>265</sup> Palavicini anota que el mismo día en que apareció su primer artículo en *El Pueblo*, que formaba parte de una campaña para concientizar sobre una nueva Constitución, comió con Carranza y entre los comensales se encontraba el general Múgica, a quien no le pareció que se atacara a la Constitución de 1857, que cobijaba al movimiento constitucionalista. Cabe hacer una acotación: el primer artículo que publicó Palavicini fue el día domingo 24 de enero de 1915, pero en ese artículo (“Los funerales de la Convención”) no se hace mención de la Constitución, sino hasta en el del día lunes 25 (“La legalidad y la Revolución”); por lo tanto, es posible que Palavicini se refiera a que en esa comida se haya leído este segundo artículo, antes de su publicación el día siguiente.

en los acontecimientos políticos diarios del país. Sobre el momento en que el Primer Jefe se comprometió con un Constituyente, pueden formularse las siguientes preguntas: ¿cuándo nace la idea, como convicción, de considerar un programa de reformas?, ¿cuándo nace la de una nueva Constitución?, ¿cuándo la de un Congreso Constituyente que se encargará de redactarla y aprobarla?, ¿qué factores intervinieron?, ¿por qué Carranza tuvo que aceptar una agenda que no compartía del todo? Estas son algunas de las cuestiones que se tuvieron en cuenta en el transcurso de nuestra investigación y cuyo resultado se presenta en las líneas siguientes.

La propuesta de realizar un Constituyente se encuentra íntimamente relacionada con la de una nueva Constitución y, por lo mismo, con un conjunto de reformas que por su alcance y trascendencia no tenían ya cabida en el seno de la de 1857, esto es, que el contenido de un programa económico-social se desavenía con el contenido liberal de la Carta mexicana de la segunda mitad del siglo XIX. De entrada puede afirmarse que las decisiones sobre estas materias, fueron motivadas por la conjunción de diversos factores, unos, objetivos o reales y, otros, subjetivos o personales, que inclinaron la voluntad del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en este sentido.

Entre los factores reales u objetivos sobresalen el enorme prestigio de que gozaba entre los mexicanos la Carta Magna liberal, pese a los excesos y defectos que la hacían inaplicable, la diferente percepción que de los problemas nacionales tenían los diversos grupos participantes dentro del constitucionalismo, la constante presencia del fenómeno del zapatismo, la creciente preponderancia de los generales, la influencia de los intelectuales y asesores alrededor del Primer Jefe, la mayor necesidad y urgencia de recursos financieros, la politización de las clases medias moderadas y radicales participantes que llenaban el escenario político de propósitos reformadores convergentes, pero, sobre todo, el enfrentamiento con Francisco Villa y las derivaciones de esta confrontación que llevaron al llamado Pacto de Torreón, a los dos *memoranda* suscritos en septiembre de 1914 por los

generales Obregón y Villa, en los que se hacían varias proposiciones al Primer Jefe, al manifiesto villista de ruptura con Carranza, a la Convención de generales.

Entre los factores personales o subjetivos pueden contarse el grupo social y económico al que pertenecía el Jefe de la Revolución, la simpatía familiar por Juárez y la Constitución de 57, su formación política dentro del Porfiriato, los rasgos fundamentales de su carácter y, sobre todo, los estados de ánimo provocados por los altibajos de la lucha. En este orden, puede afirmarse que entre el Carranza que deja Coahuila con derrotas a cuesta y el Carranza que llega a Hermosillo, después de haber estado en contacto con revolucionarios triunfadores en Durango, Chihuahua y Sonora, existe una gran diferencia, sigue siendo el político que conoció los juegos de poder porfirianos, pero con una percepción distinta de la realidad del país.

La experiencia política de Carranza determinó su propósito de mantener al movimiento revolucionario al margen de las demandas de carácter social y económico y circunscrito al objetivo de restaurar el orden jurídico establecido por la Constitución de 1857, en los términos que prescribía el Plan de Guadalupe, documento que para Carranza será el marco legitimador de todas sus decisiones y acciones durante la contienda, y aún durante su gobierno constitucional.<sup>266</sup> Este *desideratum*, sin embargo, fue conmovido ante el contacto con otros grupos en lucha, exitosos, dirigidos por hombres de distinta extracción social, de escasa educación formal, analfabetas o casi analfabetas de Durango y Chihuahua,<sup>267</sup> o bien por miembros de la clase media radical de Sonora, dispuestos a construir un movimiento transformador de la realidad nacional, incluyente, lo que para Carranza significó que advirtiera otros aspectos de la realidad nacional distintos de los meramente políticos. Estos grupos hacían la guerra a Huerta como

---

<sup>266</sup> Este documento fue firmado el 26 de marzo de 1913, sólo fue aceptado por el Gobernador Constitucional de Coahuila, Carranza, hasta el 18 de abril, el mismo día en que se firmó el Acta de la Convención de Monclova, por la que se adherían al Plan los revolucionarios de los estados de Chihuahua y Sonora. Al día siguiente fue también “aceptado, secundado y sancionado” por la XXII Legislatura Constitucional del Estado de Coahuila.

<sup>267</sup> Cumberland, Charles C., (1975, cap. II, pp. 32-62).

precondición de la solución de los problemas que más directamente los aquejaban.

La mezcla de percepciones sobre las cuestiones nacionales produjo en Carranza una reacción inmediata que desembocó en su conceptuoso y famoso discurso de Hermosillo.<sup>268</sup> Contrariamente a lo que pensaba en la Hacienda de Guadalupe aquel 26 de marzo de 1913, la inclusión de un programa social y económico más que un elemento de retardación del triunfo se convertía en un factor de abreviación para su logro al cohesionar fuertemente a las bases de los ejércitos revolucionarios, nutridos de manera fundamental por campesinos, componentes distintos de los que había imaginado al principio del movimiento. En aquella fecha se dirigía a los sectores “educados” de la población; a éstos les aseguraba el respeto a sus bienes, posesiones y privilegios, a fin de conseguir, si no su apoyo a la lucha, sí su neutralidad. Esto no significaba que Carranza desconociera los problemas nacionales. Su educación, su gusto por las lecturas de historia, su desempeño en la política local y nacional, el contenido del mismo discurso de Hermosillo lo ponían bien a resguardo de esta apreciación. Durante la revolución y antes de este discurso, participó en dos episodios que lo presentan como un conocedor, aunque no simpatizante de abordar las grandes cuestiones nacionales.

El primero es el que refiere el señor Rogelio Fernández Güell, en relación con la discusión del Convenio o Tratado de Ciudad Juárez, en donde Carranza afirmó que la “Revolución es de principios”, que “las grandes victorias sociales sólo se llevan a cabo por medio de las victorias decisivas” y que “Revolución que transa es Revolución perdida”;<sup>269</sup> el segundo es el que narra el Gral. Francisco J. Múgica sobre el desarrollo de la discusión que suscitó la presentación del Plan de

---

<sup>268</sup> Dicho el 24 de septiembre de 1913. Contenidos similares tuvieron los discursos de 12 de abril y 14 de julio de 1914 pronunciados en Chihuahua y Monterrey, respectivamente. Sobre el establecimiento del “Banco Único, el Banco de Estado”, no volverá a hacer mención pública sino hasta su también famoso discurso en la “Junta” de generales y gobernadores que se celebraría en la Ciudad de México.

<sup>269</sup> Breceda, Alfredo, (1985, t. I, pp. 73-74).

Guadalupe, en la cual el Primer Jefe defendió su criterio de exclusión de los problemas sociales, que a él no entusiasaban tanto como a aquellos jóvenes oficiales que, a partir de entonces, integraron el Ejército Constitucionalista.<sup>270</sup>

Desde el 18 de abril de 1913, Carranza tuvo al Plan de Guadalupe como el marco jurídico de sus decisiones, las que siempre fueron tomadas en uso de las facultades que este documento le otorgaba. Los pronunciamientos hechos en sus discursos y declaraciones que contradecían o tenían mayor alcance que los contenidos del Plan, sólo mostraban una actitud calculadora, retórica, del Primer Jefe, pero no eran algo que debía, al menos de inmediato, normar su conducta, salvo que dieran lugar a una reforma del Plan. Esto explica por qué los importantísimos pronunciamientos del discurso de la Sala de Cabildos de Hermosillo hayan tenido, prácticamente durante toda la lucha contra Huerta, tan poca repercusión en las decisiones de Carranza. Sólo el contenido del Plan le era vinculatorio. Durante el régimen llamado “preconstitucional”, el Primer Jefe había hecho que el Plan de Guadalupe no sólo tomara el lugar de la Constitución, sino que se colocara por encima de ella, puesto que con base en ese documento pudo reformar diversos artículos constitucionales.

Al inicio del movimiento contra Huerta, el objetivo de la lucha se centraba en la deposición del gobierno federal surgido de la usurpación del poder. Se pretendía la vuelta al orden constitucional violado mediante un escrupuloso proceso legalista. Este hecho vino a dar nombre a la revolución que se iniciaba al mismo tiempo que la convertía en una cuestión meramente política, al menos mientras no se fundara en un programa social y económico adoptado por el Plan,

---

<sup>270</sup> Dijo en esa ocasión, el que desde el 18 de abril sería el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista: “Los terratenientes, el clero y los industriales, son más fuertes y vigorosos que el gobierno usurpador; hay que acabar primero con éste y atacar después los problemas que con justicia entusiasman a todos ustedes, pero a cuya juventud no le es permitido excogitar los medios de eliminar fuerzas que se opondrían tenazmente al triunfo de la causa” (Djed Bórquez, 1985, p. 40). Garciadiego dice al respecto: “Puede asegurarse que la reticencia de Carranza era, fundamentalmente, de estrategia política. No es que se opusiera a los cambios socioeconómicos [...] Más aún, además de los considerandos que anteceden al plan, también obtuvieron la firme promesa de don Venustiano de que, al vencer al enemigo, se procedería a formular el programa social de la Revolución” (Garciadiego D., Javier, 1985, t. 4, p. 500).

que obligara a cambiar la dimensión de la insurrección. Las circunstancias en que se produce el discurso de Hermosillo no eran las más favorables para los revolucionarios de Coahuila. Estos hombres venían prácticamente expulsados de su Estado por las fuerzas federales y encontraron en su carrera a revolucionarios triunfadores, dueños de algunos territorios en Durango, Chihuahua y Sonora, que luchaban también por realizar un programa social. Este cambio, de un ánimo pesimista a otro más prometedor de éxito, conmueve momentáneamente a Carranza, que, más temprano que tarde, la suma de victorias de los ejércitos revolucionarios lo hará volver a su “falta de entusiasmo” por estos problemas.

Las dificultades con las fuerzas de la División del Norte convirtieron el autoritarismo<sup>271</sup> del Primer Jefe en una actitud de mayor tolerancia. Acepta en lo general el Pacto de Torreón, firmado por representantes de los ejércitos de la División del Norte y del Cuerpo del Ejército del Noreste, al cual por disposición de Carranza debía pertenecer la División del Norte. Los delegados participantes en las conferencias de Torreón pretendían que los acuerdos resultantes de ellas constituyeran reformas al Plan de Guadalupe; entre éstos sobresalen la adición de una cláusula octava,<sup>272</sup> que incluía las reformas sociales a las que Carranza se opuso a que se plasmaran en el documento de 26 de marzo de 1913, llamada por

---

<sup>271</sup> En una carta (septiembre 7 de 1909), Madero le dice a Palavicini que es conveniente que se destaque “la actitud de don Venustiano Carranza tan *firme* y tan digna”, (Madero, Francisco I., 1985, t. I, pp. 419-422). Las cursivas son mías.

<sup>272</sup> El contenido de la cláusula octava del Pacto de Torreón es el siguiente: “Siendo la actual contienda una lucha de los desheredados contra los abusos de los poderosos, y comprendiendo que las causas de las desgracias que afligen al país emanan del pretorianismo, de la plutocracia y de la clerecía, las Divisiones del Norte y del Noreste se comprometen solemnemente a combatir hasta que desaparezca por completo el Ejército ex Federal, el que será substituido por el Ejército Constitucionalista; a implantar en nuestra nación el régimen democrático; a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario, y a corregir, castigar y exigir las debidas responsabilidades a los miembros del clero católico romano que material e intelectualmente hayan ayudado al usurpador Victoriano Huerta”. La respuesta de Carranza a esta cláusula fue: “Respecto a la cláusula octava que se aprobó en las conferencias, debo expresar que los asuntos emitidos en ella son ajenos al incidente [los desencuentros entre Villa y Carranza con motivo de la toma de Zacatecas] que motivó las conferencias”. Esto significa que hasta el 13 de julio de 1914, fecha de la respuesta mencionada, el Primer Jefe aún jugaba con la ambigüedad de un programa social y económico de la Revolución. El Pacto de Torreón y la respuesta de Carranza en: Magaña, (Gildardo, 1985, t. IV, pp. 143-151).

Andrés Molina Enríquez “cláusula de oro”,<sup>273</sup> y de otra cláusula, la novena, que disponía la reunión de “una Convención donde se formulará el programa que deberá desarrollar el Gobierno que resulte electo”.

Esta última cláusula, en menos de tres meses, vino a minar irreversiblemente la autoridad del Primer Jefe, no por el gobierno que resultó de la Convención, sino porque permitió que varios jefes constitucionalistas importantes adictos a Carranza, entre ellos destacadamente el general Obregón, que, partidarios de la inclusión de reformas económico-sociales, desafiaron su sujeción a Carranza y se sumaron a la idea de una Convención representativa, hasta el extremo de conceder cambiarla de sede para facilitar de esta manera la asistencia de los generales de la División del Norte. Además, esta Convención derivó en la emergencia de un único jefe militar exitoso, sin comparación entre sus pares, valga la contradicción, y porque mostró que la fuerza del Primer Jefe estaba cimentada en la fuerza de los generales.

Villa, como quiera, terminó con el poder indiscutible de Carranza y, con su derrota, encumbró a su vencedor, a cambio de que éste radicalizara su concepción del problema de México. La debilidad del Primer Jefe lo obligó a aceptar la incorporación de las reformas sociales y económicas al programa de la Revolución, la mayor parte de ellas compartidas por los generales y la clase media radicalizada o politizada. Para contrarrestar el poder y la influencia de los militares se hizo arropar, entonces de modo más abierto, por los intelectuales, los más destacados provenientes de la XXVI Legislatura. Abrió un escenario de lucha dentro del constitucionalismo entre los militares y los civiles de consecuencias funestas para el Primer Jefe.

En este contexto se dio el enfrentamiento de Cabrera, Fabela y Palavicini

---

<sup>273</sup> En el pie de la fotografía del Gral. Antonio I. Villarreal, Molina Enríquez dice que este “antiguo magonista” y “el Ing. Manuel Bonilla inspiraron y formularon la Cláusula de Oro de las reformas al Plan de Guadalupe acordadas en las Conferencias de Torreón”, (Molina Enríquez, Andrés, t. V, 1986, p. 144).

con Obregón y de otros ex Renovadores con los generales y civiles del círculo original, íntimo, de Carranza. Comenzó entonces a promoverse la idea de un gobierno civil, de circunscribir a los militares a los cuarteles y de inhabilitarlos para el desempeño simultáneo de tareas de gobierno. Es en esta ocasión cuando a Carranza se le presenta la encrucijada de resignarse a la derrota o aceptar lo ineludible: que la revolución era de principios, que se hacía para resolver problemas, que había ya nuevos actores de la política con ninguna o muy pocas ligas con el pasado. Por otra parte, estaba en ciernes la guerra entre las facciones en que se había deslindado la Revolución mexicana y urgía la adopción de un programa económico y social porque significaba contar con una bandera que daba ventajas a sus propugnadores y debilitaba al bando contrario de los caudillos campesinos.

En el mes de septiembre de 1914, los generales Villa y Obregón firmaron dos documentos de singular importancia. El día 3 suscribieron un *memorandum* (compuesto de nueve cláusulas) por el cual hacían al Primer Jefe una serie de proposiciones de carácter político: supresión de la Vicepresidencia, procedimiento para suplir al Presidente de la República en sus faltas absolutas y temporales, acortamiento de la duración del cargo, elecciones, nombramientos de los integrantes del poder judicial federal y estatales, prohibición de volver a desempeñar los cargos de Presidente de la República y de Gobernadores de los Estados a las personas que los hayan prestado interinamente, inhabilitación de los militares con mando de fuerzas para ocupar puestos de elección popular a menos que se hayan separado seis meses antes de lanzar su candidatura.<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> El *memorandum* en: Obregón, Álvaro, (1973, pp. 178-179), y en Magaña, Gildardo, (1985, t. V, pp. 36-37). En la versión contenida en la obra sobre la Convención de Vito Alessio Robles (1979, pp. 74-79), se incluye una larga introducción en la cual se fundamenta cada una de las nueve proposiciones. Una declaración muy importante es la que hace el recordatorio de la negativa de Carranza a incluir un programa de reformas sociales en el Plan de Guadalupe: "Las circunstancias en que tuvo lugar el desconocimiento del usurpador por el Gobierno de Coahuila, impidieron, seguramente, que el Plan de Guadalupe tomara en cuenta otras consideraciones que no fueran las directamente encaminadas a derrocar a el llamado gobierno de Huerta, y los ciudadanos que dieron más tarde su adhesión a aquel movimiento, no podían ni debían discutir durante la lucha aquel documento que les servía de bandera. Pero una vez consumado el triunfo, hay que estudiar y llevar adelante la resolución de las cuestiones sociales y económicas de la Revolución y el mismo Primer Jefe lo ha comprendido así y ha hecho a este respecto declaraciones muy importantes.



El día 13 de septiembre, el Primer Jefe dio respuesta a las proposiciones planteadas por los generales Obregón y Villa, y de las que él se había “impuesto” el día 9. En su contestación considera de suma importancia el establecimiento de un gobierno nacional de legítima representación popular; señala también que las reformas sociales deben obedecer “a la transformación de nuestro actual medio político-económico, y *con las leyes que deben garantizarlas*” (las cursivas son mías). Más adelante dice: “De las nueve proposiciones contenidas [...], la primera debe considerarse como definitivamente aprobada [acepta llamarse Presidente Interino de la República y nombrar su gabinete con Secretarios, aunque nunca lo puso en práctica]; en la cuarta, es necesaria la modificación en el sentido de que se convoque a elecciones de Ayuntamientos y jueces municipales, en aquellos lugares en que está establecida la elección popular para el caso, y en los demás, conforme a las leyes respectivas. *Las demás proposiciones, de trascendentalísima importancia, no pueden considerarse objeto de discusión y aprobación entre tres o cuatro personas, sino que deben discutirse y aprobarse en mi concepto, por una asamblea que pueda tener imbibida la representación del país*” (mías las cursivas). Luego pasa a informarles que ya convocó a una “junta” (no Convención) que deberá reunirse el 1° de octubre en la Ciudad de México y “de ella surgirá la cimentación definitiva de la futura marcha política y económica de la Nación”.<sup>275</sup>

El 21 del mismo mes ambos generales suscribieron un nuevo documento como respuesta a la contestación que les había hecho el Primer Jefe. En este documento se advierte que Villa y su grupo conocían de sobra la manera de actuar de Carranza en el sentido de que si las declaraciones por él realizadas no se enmarcaban en el Plan de Guadalupe sólo eran palabras carentes de significado. El Pacto de Torreón pretendió ser una reforma del Plan de Guadalupe,

---

Ahora bien, en concepto de los generales del Cuerpo del Ejército del Noroeste y de la División del Norte, todos los que han tomado parte activa en el movimiento armado, deben tomar participación en resolver los problemas sociales y económicos, y, por ende, creemos que deben tener una representación en el gobierno interino”.

<sup>275</sup> El procedimiento para convocar a esta Junta no fue abierto, sino que siguió el camino de la invitación individualizada: un telegrama para cada uno de los participantes seleccionados.

pero éste no fue modificado por Carranza, por tanto el Pacto de Torreón sólo fue un buen propósito.<sup>276</sup> Esto le permitía a Villa en la respuesta a Carranza sentar esta tesis: en el Pacto de Torreón la División del Norte propuso la celebración de la Junta ahora convocada por Carranza; pero aquella Convención se celebraría “sobre bases más democráticas” y con objeto de resolver las diferencias que existían entre Carranza y Villa, pero éstas habían dejado de existir.

Esta declaración tiene un motivo que la explica: Villa había decidido romper con Carranza, lo que se concretó al día siguiente mediante un telegrama y un manifiesto (que contenía el Plan Chihuahua, así llamado por V. Alessio),<sup>277</sup> que en la parte medular del telegrama se dice: “le manifiesto su desconocimiento como Primer Jefe de la República, quedando usted en libertad de proceder como le convenga”. De esta manera, las diferencias entre Villa y Carranza devinieron en ruptura. Todavía más: la Convención era algo no previsto en el Plan de Guadalupe, ya que Carranza nunca aceptó el Pacto de Torreón como reformador del Plan. Además, en este segundo *memorandum* se planteaba como factor primordial de la “paz orgánica” del país la “cuestión agraria”, “la Reforma Agraria”, “la repartición de las tierras”; tres nombres para una gran preocupación nacional.

Villa se pronunciaba por el inmediato restablecimiento del orden constitucional para que se atendiera el programa económico-social. Como respuesta, Carranza propondrá la realización de las reformas primero y, más adelante, la vuelta a un orden constitucional reformado, ¿por quién?, ¿por un congreso constitucional ordinario?, ¿por el órgano reformador o revisor previsto en la Constitución de 1857?, ¿por un congreso constituyente? Todavía no ha

---

<sup>276</sup> La experiencia de hombre de Estado obligó a Venustiano Carranza a cuidar todos los detalles que le permitieran obrar siempre dentro de la ley. Su marco legitimador era el Plan de Guadalupe. Al inicio de la lucha fue para tomar una ventaja estratégica y legitimadora frente a Huerta que provenía, en cambio, de un acto manifiestamente ilegal.

<sup>277</sup> El telegrama en: Obregón, A., (1973, p. 208), y el manifiesto en Magaña, G., (1985, t. V, pp. 52-56. Un extracto del manifiesto en: Alessio Robles, V., (1979, pp. 96-99), y en: Ferrer Mendiola, Gabriel, (1987, p. 11)). En este último documento se desconoce a Carranza como “Primer Jefe, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación”, se exige su separación de estos cargos para que el designado en su lugar como Presidente Interino de la República, convoque a elecciones e inicie las reformas económico-sociales que la Revolución requiere.

decidido, aún no ha “escogitado” cuál de los caminos le asegura la conservación de un poder que él siente que se le merma y escapa. Esperará todavía al desarrollo de los acontecimientos en la Junta del próximo 1° de octubre de 1914, en la que propondrá un programa de reformas, sabedor ya de que un grupo de generales constitucionalistas (entre éstos el propio general Obregón) trabajan desde el 23 de septiembre para impedir una ruptura del grupo revolucionario, tratando de convencer a los generales de la División del Norte para que participen en la Convención y que ésta se celebre en un lugar neutral, equidistante entre la ciudad de México y la ciudad de Chihuahua, como, por ejemplo, Aguascalientes.

El 24 de septiembre los generales adictos al Primer Jefe decidieron “conferenciar” con él para “llevar a cabo los acuerdos tomados, y al efecto se trasladó la comisión al Palacio Nacional”. Se le leyó la minuta de la junta anterior, ante lo cual Carranza manifestó “que nada debía tratarse con el general Villa en la forma convenida en la junta, pues él era el único a quien competía dar las órdenes y acuerdos que le parecieran convenientes en el caso”. Ante la insistencia de sus generales, el Primer Jefe señaló “que debía sostenerse el *principio de autoridad* (mías las cursivas) a costa de cualquier sacrificio”. Ante la negativa de Carranza, el general Eduardo Hay propuso una transacción: “que la comisión [en lugar de dialogar directamente con los generales villistas] librara un telegrama a los jefes y oficiales que se encontraran a las órdenes de Villa”. Nueva negativa, y ante nueva insistencia, el primer jefe otorga su autorización.<sup>278</sup>

Las cartas puestas sobre la mesa, estaban abiertas. Villa exigía la separación de Carranza de la Primera Jefatura y de la Presidencia Interina; el Primer Jefe, como el político que era, se aferraba al poder. Sus generales, pasando por encima del “principio de autoridad”, insistían en su propósito de la unidad del Ejército Constitucionalista y en la inclusión de medidas al programa de la Revolución para resolver los problemas sociales del país. Después de

---

<sup>278</sup> Actas de las juntas de los generales constitucionalistas, celebradas los días 23 y 24 de septiembre de 1914, en el Cuartel del general Lucio Blanco; *vid.*: Magaña, Gildardo, (1985, t. V., pp. 59-61).

septiembre nada volvería a ser igual para Carranza. Éste ha comprendido la debilidad de su poder ante la fuerza depositada en los generales y que para conservarlos de su lado tendría que hacerles una serie de concesiones, entre otras, las reformas económico-sociales.

Frente a esta realidad, Carranza presentó el 3 de octubre de 1914 ante la Convención el más completo programa de reformas de lo que hasta entonces había manifestado: resolución del problema agrario; que los municipios se alleguen los terrenos necesarios para escuelas, mercados y casas de justicia; se obligue a las empresas al pago en efectivo de sus trabajadores; jornada de trabajo, descanso dominical, accidentes de trabajo; anulación de los contratos, concesiones e iguales anticonstitucionales; revaluación de la propiedad raíz; facilitación de la importación de artículos de primera necesidad; reforma de la legislación bancaria; establecimiento de un Banco de Estado; divorcio; unificación del papel moneda constitucionalista. Y luego pasa a reconocer lo que era un hecho inocultable, que la “mayoría de los jefes [...] es la única que está facultada para ordenarme y a la sola ante la cual se inclinaría mi obediencia”, para luego presentarles su renuncia, conminándolos a que resolvieran inmediatamente sobre la misma.

Desde entonces, y hasta antes de que el general Obregón se pronunciara abiertamente en favor de Carranza, la situación del Primer Jefe se volvió desesperada, sobre todo una vez que la Convención de Aguascalientes se declaró Soberana, y en tal sentido conoció el dictamen de 30 de octubre de las Comisiones unidas de Guerra y Gobernación, las que en su primera resolución disponían la cesación en sus funciones de Carranza y Villa, que aceptada por el pleno en los primeros días de noviembre, se designó al general Eulalio Gutiérrez como presidente Interino de la República. A partir de esta situación de debilidad, el tema de las reformas económico-sociales para Carranza comenzará a ocupar su atención, ahora ya como algo que reviste particular importancia para la salvación

de su situación de poder.<sup>279</sup> La creación de la Sección de Legislación Social, formó parte de esta nueva estrategia, pero aún creía que no sería necesaria una nueva Constitución y, por lo mismo, tampoco convocar a un nuevo Constituyente.

La preocupación por un Constituyente se precipitará hasta después de haber expedido los principales decretos que formalizaron sus reformas. El compromiso con el programa anunciado el 3 de octubre se sellará en los artículos 2° y 3° del llamado decreto de adiciones del Plan de Guadalupe de 12 de diciembre, que contempla también en su artículo 4° la prioridad de la convocatoria a elecciones para el Congreso de la Unión y en el 5° que será ante este Congreso que se someterán las reformas realizadas durante la lucha, para que “las ratifique, enmiende o complemente, y para que eleve a preceptos constitucionales [las que] deben tener [ese] carácter”.

De lo anterior se desprende que hasta el 12 de diciembre de 1914, el Primer Jefe aún no piensa en una nueva Constitución y en un Congreso Constituyente. Sin embargo, dice Palavicini, esta nebulosa situación fue decantándose hasta adquirir mayor claridad la preocupación de que al restituirse el orden constitucional “nuestras [nuevas] leyes resultasen inútiles”, y “tuve varias conferencias con el señor Carranza y llegamos a ponernos de acuerdo sobre la conveniencia de convocar a un nuevo Congreso Constituyente, para dejar incluidas, en otra Carta Magna, las reformas que el pueblo solicitaba”.<sup>280</sup> Esto debió ocurrir en la primera quincena de enero de 1915. Para vencer los obstáculos que de dentro y de fuera del Constitucionalismo se opondrían a este propósito, era necesario instrumentar

---

<sup>279</sup> La relación de Carranza con sus principales generales no siempre fue tersa. Ante el nombramiento de subsecretario, encargado de la Secretaría de Guerra, hecho en Sonora por Carranza en la persona del general Ángeles, asomó el disgusto de Obregón; más tarde, en Chihuahua, se suscitó un primer conflicto con Villa por el asunto de Chao; sin embargo, la prioridad de la lucha era la derrota del Ejército Federal y de Huerta, y esto mantuvo unidos a los constitucionalistas. Al desaparecer el enemigo común emergieron las desavenencias en el campo revolucionario, haciendo valer los términos de fuerza militar, y Carranza no tenía ninguna propia. Se le planteó el problema de busca de mecanismos y aliados para rehacer su poder en condiciones de paz. Entre tanto, abandona la ciudad de México: el día sábado 31 de octubre decide la visita a Teotihuacan para de ahí seguir a Apizaco y Puebla (2 de noviembre), Córdoba (el día 8) y Veracruz (después del día 23).

<sup>280</sup> Palavicini, F. F., (1937, p. 238-239).

una campaña de propaganda para debilitar el prestigio de la Carta de 1857 y convencer sobre la necesidad de una nueva. Al frente de esta tarea quedó el propio Palavicini, auxiliado por otros “ex renovadores”, con miras a participar en esa institución de la que emergería el poder civil de la nación, y del cual quedarían excluidos los generales en su carácter de militares.

Esta empresa fue desarrollada, básicamente, en el periódico *El Pueblo. Diario de la Mañana*, y consistió en una serie de artículos, trece para ser exactos,<sup>281</sup> escritos por Palavicini, y diversos editoriales (cincuenta), escritos por Antonio Manero, entre los esfuerzos más destacados.<sup>282</sup> Esta campaña se desarrolló en varias vertientes: 1. Atacar al enemigo inmediato representado por la Convención, el gobierno emanado de ella y el villismo, 2. Hacer una dura crítica de la Constitución de 1857, 3. Exhibir que esta Constitución ya no era la original, pues había sido sometida a infinidad de reformas para darle viabilidad o para servir a los propósitos de la dictadura de Díaz, 4. Mostrar la profundidad y trascendencia de las reformas introducidas por el constitucionalismo y la insuficiencia de esta Carta Magna para darles cabida, y 5. Sensibilizar sobre la necesidad de un nuevo Constituyente.

Mientras que Palavicini sólo destinó dos artículos a la primera vertiente, Manero no perdía oportunidad en la mayoría de sus editoriales de referirse a los reaccionarios, bandidos, ladrones, indisciplinados, llorones, en clara alusión a Villa. Se puso en duda la representatividad de la Convención, se ridiculizó su soberanía, se alertó sobre su sometimiento a Villa, se criticó su falta de autoridad e independencia. Al villismo y al zapatismo se les puso de manifiesto su falta de mando unificado, su participación en la muerte de varios convencionistas. A los

---

<sup>281</sup> Recogidos después en un libro de 86 páginas de Palavicini, con el título de *Un nuevo Congreso Constituyente*, y publicado en Veracruz en el año de 1915. Doce de estos artículos se reprodujeron íntegramente en el Capítulo I (“Génesis”) del primer tomo de su *Historia de la Constitución de 1917*, (1987, pp. 21-43), y como Apéndice de esta misma obra en el tomo II, en versión facsimilar, el libro completo de 1915. Hubo otros autores participantes en esta campaña.

<sup>282</sup> Estos editoriales fueron publicados como libro en 1916 con el título: *Por el honor y por la gloria*.

gobiernos de la Convención se les reclamó su falta de eficacia en el gobierno, su desorganización, su inexperiencia administrativa.

La mayoría de los artículos de Palavicini fueron dedicados a criticar la Constitución de 1857.<sup>283</sup> En el de 25 de enero de 1915 pone de manifiesto el tardado procedimiento que la Constitución de 1857 dispone para su reforma, de donde concluye “en la conveniencia de convocar a un Congreso Constituyente”. En el de 26 de enero, destaca la inaplicabilidad de la Carta Magna liberal y propone se revise la Constitución, se corrijan sus defectos y se le introduzcan las reformas conquistadas por la fuerza de las armas. En los artículos siguientes propone el abandono de “la fe ciega en la bondad de las cosas pasadas” y la eliminación del sometimiento del Poder Ejecutivo al Legislativo, destaca los que a su juicio eran los únicos dos aspectos dignos de ser conservados: las garantías individuales y su defensa constitucional,<sup>284</sup> que cuando la paz llegue será necesario contar con “una legislación sensata y positiva, es decir: con una Constitución que responda a nuestras necesidades, basadas éstas en principios económicos”. En este artículo del 11 de marzo de 1915, ya se piensa en la importancia que la economía debe tener en la proyección del nuevo Estado constitucional. Esta idea sobre la prelación de lo económico, aparece también en diversos editoriales de Manero, y los últimos hacen referencia específica a temas de la economía (fisco, intervención de bienes, emisiones de billetes y su evolución, instituciones de crédito).

---

<sup>283</sup> No debe perderse de vista que las críticas a la Constitución de 1857 comenzaron no bien había sido promulgada. Entre éstas destacan las famosas expresiones del Presidente Comonfort (“la observancia era imposible, su impopularidad un hecho palpable”, “el gobierno que ligara su suerte con ella era un gobierno perdido”), las críticas periodísticas de Justo Sierra (1984a, pp. 172-198) publicadas en el periódico *La Libertad* los días 18 y 22 de diciembre de 1878 y 1°, 3, 8 y 24 de enero, 3 de febrero y 13 de marzo de 1879, recogidos en esta edición con el título de “Reorganización de la República”), y la crítica sistemática de Emilio Rabasa (1976, pp. 27, 89-90, 98, 242-243 y 245-246). Este autor señala, p. 27: “Cuando la obra del Constituyente se terminó, tenía enemigos por todas partes, y casi ningún partidario. El grupo progresista [...] la veía incompleta [...] Los moderados la habían votado con repugnancia, el Presidente la tenía por incapaz de servir para un buen gobierno, y la juzgaba contraria al sentimiento de la nación. [...] Una Constitución sin prestigio era inútil.” *Vid.* también: Cosío Villegas, Daniel, (1973, pp. 12-63).

<sup>284</sup> Rabasa, Emilio, (1976, p. 242): “En la obra del 57, fuera de las garantías individuales y del juicio federal que les dio realidad jurídica, muy poco habrá que pueda estimarse como un avance.”

Sobre la tercera cuestión, el 13 de marzo de 1915, Palavicini dedicó un artículo (“El Constituyente y lo que nos queda de la Constitución”) en el que pasó revista de los 49 artículos constitucionales que habían sido reformados, “más de la tercera parte de la Constitución”, y apuntó que los artículos mantenidos sin reforma “han vivido en suspenso o son ya anacrónicos y resultará que de la Constitución de 1857 no nos queda ahora ya casi otra cosa que la cita del año en que se promulgó”.<sup>285</sup> El tema de la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente, objetivo principal de la campaña de prensa, es recurrente en la mayoría de los artículos del autor que se ha venido comentado. Sin embargo, la reciente experiencia de la Convención, que en un momento dado se declaró Soberana, con todo lo que esto significaba, había de volver cuidadoso al Primer Jefe sobre el propósito del Congreso Constituyente. Se reuniría “exclusivamente [...] para discutir las reformas constitucionales, sin otra atribución política y sin ningún carácter legislativo, aparte de aquél para el que fue exclusivamente convocado”.

Esta idea se convirtió en obsesión; se repetirá en el artículo 6º del decreto de 15 de septiembre de 1916, que modificó los artículos 4º, 5º y 6º del Decreto de adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914, en el sentido de convocar a un Congreso Constituyente. Esta es la primera vez que de manera formal, puesto que pasa a ser parte del Plan de Guadalupe, Carranza hace mención de la convocatoria a un Congreso Constituyente. El mismo 15 de septiembre, expidió también la Convocatoria a elecciones (a celebrarse el domingo 22 de octubre) para la integración del Congreso Constituyente que se reuniría en la Ciudad de Querétaro, a partir del 1º de diciembre de 1916 y hasta el 31 de enero de 1917, en que concluirían sus labores.

---

<sup>285</sup> Esto último es una exageración, aunque válida en un artículo periodístico de propaganda. El autor había ya expuesto en un artículo anterior que dos cosas eran salvables: las garantías individuales (de éstas se habían reformado sólo 5 artículos) y el juicio de amparo, y ambas contabilizaban 31 artículos, y si a éstas agregamos las referidas a la ciudadanía y extranjería, tal vez se tenga un poco menos del 50% “servible” de los artículos sin reformar de la Constitución de 1857.



El 20 de septiembre de 1916 expedirá la Ley electoral para la formación del Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo cuarto, párrafo tercero, del Decreto de 15 de septiembre, se determinó que “no podrán ser electos [...] los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la Causa Constitucionalista”. Es de interés destacar que si bien el Primer Jefe pensaba ya en un Constituyente desde principios de 1915, esto era sólo como una posibilidad para el caso de que las circunstancias lo permitieran. Tal afirmación se corrobora por el cuerpo del contenido del Manifiesto de 11 de junio de ese año, en el que se señalaba una conducta muy diferente que debía asumir el gobierno de la Revolución para “la ejecución del programa social contenido en el Decreto de 12 de diciembre de 1914”.<sup>286</sup> Sólo se convierte en realidad jurídica hasta el 15 de septiembre de 1916, al pasar a formar parte del Plan de Guadalupe. Sin duda tal decisión obedeció a que se había completado el proceso de maduración de esta idea, pues se había logrado justificar la necesidad de no sólo reformar la Constitución de 1857, sino de ir más allá de ésta si resultara necesario, además de que significaba el mejor camino para la conservación de su menguado poder, y, tal vez, prolongarlo hasta 1920.

Por qué Carranza se decide por un Constituyente. Seguramente pondera que la fuerza más legítima y por lo mismo incontestable que puede oponer a la de los militares es la que dimana de la soberanía popular.<sup>287</sup> Hasta antes de un

---

<sup>286</sup> En Acuña, Jesús, (1985, pp. 340-344). Antonio Manero realizó en cinco editoriales de *El Pueblo*, publicados a mediados del mismo año, un análisis de los diferentes artículos de este manifiesto, recogidos después en forma de libro, (1916, pp. 58-76). Sin embargo, el que Carranza no hablara abiertamente de una nueva Constitución, dado el enorme prestigio de la de 1857, puede entenderse también como una estrategia para evitar los ataques de los generales que entendían la vuelta a la constitucionalidad como el simple restablecimiento de la Constitución de 1857.

<sup>287</sup> José C. Valadés (1985, t. 6, pp. 45-46) señala que Carranza “sin poder fundamentar el porqué de la necesidad de una nueva o reformada Constitución, en el fondo lo que mucho que (*sic*) quería era obtener un lucimiento para la política civil. Deseaba opacar la luz de los caudillos de la guerra; pues si éstos habían ganado laureles para la causa carrancista en los campos de batalla, ahora el Primer Jefe quería obtener la gloria civil con una Constitución que sin sobrepasar a la anterior, diese prestigio y lustre a la política de la Primera Jefatura”. En páginas adelante, este autor asienta la tesis de que “Carranza sugirió la conveniencia de que los adalides” del partido Constitucionalista salieran de “las filas superiores de los ciudadanos armados [...] que] deberían trocar los símbolos del generalato: las águilas y espadas, por los del Sufragio y la Democracia” (pp. 66-67).

Constituyente el representante de ese pueblo triunfante en la lucha armada era él y, por tanto, el que estaba en posibilidades de ejercer el poder constituyente que deriva de la soberanía popular. Pero los decretos a que dieron lugar las Adiciones del Plan de Guadalupe, podían fácilmente ser atacados por ilegítimos, toda vez que muchas de las medidas tomadas con base en ese documento eran opuestas a la Constitución vigente o la rebasaban. En otras palabras, se estaba gobernando al margen de la Constitución, de la ley. El Constituyente venía a ser el vehículo idóneo para salvar ese escollo y para el tránsito de un gobierno *de facto* a un gobierno de leyes. Además, una nueva Constitución podía permitir la predominancia del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes, dotándolo de las facultades que le permitieran una injerencia en prácticamente todos los campos de la vida política, económica y social. El Primer Jefe ve al Constituyente y a la obra de éste como una oportunidad de poder; ve en la Constitución la posibilidad de contar con una bandera de legitimidad para los días difíciles que, sin duda, atisbaba que se avecinaban.<sup>288</sup>

En cierta medida, la intención del Primer Jefe era correcta. La Carta votada en Querétaro resultó todo un programa de la Revolución, y si se considera que de los 220 diputados constituyentes electos,<sup>289</sup> sólo 22 eran militares de alta graduación, la Constitución era obra del elemento civil. Estos delegados procedían de muy distintos sectores de la sociedad: 62 eran licenciados en derecho, 16 médicos, 16 ingenieros, 18 profesores, 14 periodistas, 7 contadores públicos, 2

---

<sup>288</sup> El Primer Jefe seguía las enseñanzas del Benemérito, en el sentido de que “la Constitución [...] para Juárez no podía ser más que título de legitimidad para fundar su mando, y bandera para reunir parciales y guiar huestes”, Rabasa, Emilio, (1976, p. 98).

<sup>289</sup> Según Cumberland, (1975, p. 303, n. 36 y p. 307) había 246 distritos electorales, pero en 26 no se celebraron elecciones, por lo que debían ser 220 delegados, sin embargo oficialmente el Congreso se integró por 218 diputados y sólo 193 ocuparon su sitio; como la Constitución fue firmada por 209, debe suponerse que también firmaron suplentes. Ferrer Mendiola (1987, p. 49) dice que “durante las 10 juntas preparatorias se aprobaron 182 credenciales”, es de suponerse que el número de diputados fue superior a esta cifra, pues durante diciembre y enero se celebraron otras juntas de Colegio Electoral; Ulloa, Berta (1983, pp. 505-506), dice que había 244 distritos electorales y que sólo se eligieron diputados en 216; Smith, Peter H., (1973, p. 370, n. 17) señala la cifra de 219 diputados, pero al analizar su composición obtiene otra de 182 diputados, igual a la que Ferrer Mendiola menciona como el número de las credenciales aprobadas en la 10 juntas preparatorias. Womack no se mete en problemas y sólo habla de “los más de 200 diputados”, (2001, p. 192).

farmacéuticos, 4 mineros, 3 ferrocarrileros, 5 líderes obreros, un actor teatral, 19 agricultores y 31 se dedicaban o a las artesanías o al comercio, o bien eran empleados<sup>290</sup>. Dentro de éstos, había 31 que provenían de la XXVI Legislatura, muchos de ellos, al menos los más influyentes, eran adictos a la Primera Jefatura. Contra lo que muchos suponen, los delegados a la Asamblea actuaron de modo independiente, sin sujeción a las indicaciones de los principales caudillos.<sup>291</sup> Pruebas de ello son, una, que, en general, las votaciones de los artículos no estuvieron polarizadas y, dos, que uno de los más importantes renovadores, José Natividad Macías, (al margen del discutible papel suyo o de su hijo después del cuartelazo huertista) participó activamente en el “Grupo Rouaix”, equipo de trabajo redactor de los proyectos de los artículos 27 y 123 de la Carta Federal de 1917.

Se tenía previsto que entre el 20 y el 30 de noviembre se aprobaran todas las credenciales de los delegados, lo que fue imposible cumplir. Durante esta etapa del Constituyente se cuestionó la elección de varios diputados, principalmente la de los provenientes de la XXVI Legislatura (la de Palavicini, en particular). Los “Renovadores” denunciaron ante el Primer Jefe al Secretario de Gobernación como el instigador de la campaña en su contra. Esta maniobra obligó al Primer Jefe a pedirle la renuncia a su Secretario de Gobernación, a quien los “renovadores” vieron como el ejecutor en el Congreso de la voluntad del general Obregón. El *¡delenda est Cartago!* de Múgica, después de que el Presidente del Congreso Constituyente lo declaró legítimamente constituido, fue para recordarle a los delegados a la Asamblea Constituyente que “estamos en plena revolución triunfante; estos momentos solemnes y para nosotros muy gloriosos, son el principio de la reconstrucción nacional, o, mejor dicho, el verdadero triunfo de la revolución, porque en estos momentos depende del criterio de los legítimos representantes del pueblo mexicano la consumación de todos los ideales de esta

---

<sup>290</sup> Romero Flores, Jesús, (1963, p. 153). Peter H. Smith (1973) presenta una composición ligeramente distinta: 56 licenciados, 24 doctores, 14 profesores, 21 ingenieros, 1 contador y 66 militares, de los cuales 21 eran generales.

<sup>291</sup> Tan temprano como durante la segunda junta preparatoria (mañana del sábado 25 de noviembre de 1916), el Gral. Múgica manifestó su deseo “de que aquí [en el Congreso] procedamos con honradez y con independencia absoluta de criterio”, *Congreso Constituyente, 1916-1917. Diario de Debates*, (1985, t. I, p. 69).

augusta revolución y la consecución de todas las conquistas que hemos soñado y por ellas muchas veces nos hemos batido en el campo de batalla... *Delenda est Cartago*, allí está el enemigo a quien destruir...”<sup>292</sup>

El primero de diciembre de 1916, Venustiano Carranza acudió al Congreso Constituyente para leer un Informe y presentar su Proyecto de Constitución reformada. En su Informe el Primer Jefe hizo un recuento de las principales reformas que contenía su Proyecto y, por paradójico que resulte, este último dio a los Constituyentes la oportunidad de mostrar en donde residía la soberanía del congreso y de la nación.

### **3. La creación de un Estado rector de la política económica y social del país**

En los dictámenes sobre los artículos 1° y 3° rendidos por la que después fue la primera Comisión de Reformas a la Constitución o simplemente Comisión de Constitución, se empezó a manifestar una tendencia contraria a la que dominó en el Constituyente de 1856-1857: no se “reconocían” los derechos del hombre como algo preexistente a la Carta Magna (artículo 1°, Constitución 1857), sino que era la Constitución la que los otorgaba para el disfrute de todos los hombres (artículo 1°, Constitución 1917), en tanto que eran la base y el objeto de las instituciones sociales. De ahí que los principios de que el Estado debía garantizar su goce y de que sólo podían restringirse por las disposiciones de la propia Constitución para salvaguardar la conservación y el desarrollo de la sociedad (artículo 3°, Constitución de 1917). En realidad el debate del artículo 3° resultaba engañoso al referirlo a la laicidad y gratuidad de la educación primaria, cuando en realidad lo que se discutía era la facultad del Estado (de los poderes públicos) para la restricción de los derechos o libertades individuales cuando se pusieran en riesgo los derechos de la sociedad.

---

<sup>292</sup> Intervención del Diputado Constituyente, Francisco José Múgica, la tarde del jueves 30 de noviembre de 1916, *Congreso Constituyente, 1916-1917. Diario de Debates*, 1985, t. I, pp. 376-377.

La importancia de los debates de este artículo fue detectada por el instinto político del mismo Carranza; de ahí su determinación de asistir a la sesión en que se debatiera. Durante la décimo primera sesión ordinaria (mañana del miércoles 13 de diciembre), se leyó un “oficio” del Primer Jefe, fechado ese mismo día en el Palacio Nacional en Querétaro, en el cual daba respuesta a un comunicado de los diputados, de fecha 11 del mismo mes, y manifestaba su “satisfacción de concurrir a los debates cuando se trate de discutir el artículo 3°”.<sup>293</sup> En la décimo segunda sesión ordinaria (tarde del miércoles 13 de diciembre) se presentó a debate el artículo 3° con la presencia del Primer Jefe. Ante la importancia de este hecho, el Presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, decidió dejar su puesto en manos del general Cándido Aguilar y descender a un escaño de simple diputado para tomar participación en los debates. El diputado Rojas en un discurso memorable por muchos motivos, destacó que la importancia del artículo 3° no era sólo la educación primaria laica, sino algo más trascendente, relacionado con “las dificultades y complicaciones políticas” que la redacción del artículo por la Comisión podía traer aparejadas. En ese dictamen se establecía que lo individual perdiera su lugar de privilegio en favor de lo social, situación que sería después reiterada, de manera precisa y definitiva, con la aprobación de los artículos 27, 28, 123, 130 y 131.

Otra situación subyacente durante el debate del artículo 3° era el fortalecimiento político-económico del Estado frente a otros cuerpos sociales de poder tradicionales y emergentes, concretamente la Iglesia, los bancos, los terratenientes, entre los primeros, y las organizaciones de obreros y patronos, entre los segundos.<sup>294</sup> Paradójicamente, la estrategia de centralización se limitaba a lo económico, pero no a lo político.<sup>295</sup> Los delegados a la Asamblea rechazaban

---

<sup>293</sup> *Diario de Debates*, 1985, t. I, p. 633.

<sup>294</sup> A este respecto, Smith (1973, p. 372) señala “que los jacobinos deseaban constituir el poder del gobierno como una institución socioeconómica, a fin de competir con instituciones rivales, particularmente con la Iglesia y los bancos privados”.

<sup>295</sup> Smith hace residir la orientación centralizadora de los jacobinos hasta en el debate sobre en mismo nombre oficial que debería darse al país al preferir la denominación “República Mexicana” y relegar la de “Estados Unidos Mexicanos”; sin embargo, la discusión entre “centralistas” y “federalistas” que provenía del siglo XIX no tenía relación con la que se presentó en el

de manera casi instintiva la posibilidad de que el sistema político que estaban conformando, pudiera desembocar en una nueva dictadura. Por eso su insistencia en dar a los Estados de la Federación, por la inmediatez de los ciudadanos a las autoridades, la mayor participación en una serie de funciones como en las materias agraria, laboral, educativa e, incluso, fiscal; y por eso también se explican las dificultades conceptuales y prácticas que la idea del municipio libre traía consigo, pues se pensaba que entre éste y la federación podían dejar emparedadas a las entidades federativas, con grave perjuicio para la descentralización política del país. De la centralización económica puede afirmarse que era clara y firme la convicción de los diputados para incluir en la Carta Magna de 1917, una serie de disposiciones que condujeran a ella y de esta manera alcanzar el tan deseado fortalecimiento del Estado federal, pero por lo que respecta a la centralización política había que soslayarla y fue postergada hasta fines de los años veinte, cuando se hizo evidente, ante el crecimiento de la influencia y dominación ejercida por personalidades locales, que la estabilidad del país pasaba ineludiblemente por la disminución de los poderes regionales.<sup>296</sup>

Más que la laicidad y la gratuidad de la educación primaria, lo verdaderamente importante en los debates fue el control de la misma, que no era otra cosa que la comprensión de que las libertades individuales contenían derechos restringidos, prerrogativas que no podían ejercerse de manera

---

Constituyente de Querétaro (*Diario de Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917...*, op. cit., t. I, p. 371).

<sup>296</sup> El mismo Carranza tenía una apreciación contradictoria, dominada por la conveniencia personal, respecto de la centralización política. Cuando el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) fue cambiando sus simpatías carrancistas hacia otros derroteros, y pretendió darse una organización nacional, el criterio de Carranza fue que los partidos y sus respectivas agencias de cada estado, deberían tener un ámbito de acción estatal, sin posibilidades de vinculación entre los partidos o las agencias de otros estados. En los primeros días de febrero de 1917, Carranza ordenó a los gobernadores de los estados que no proporcionaran al PLC aquella información que pudiera servirle para una organización de carácter nacional. Una opinión muy distinta a la que sustentaría Calles en 1928-1929 para la creación del (Partido Nacional Revolucionario (PNR), *vid.*: Cumberland, Ch. C., (1975, p. 327). En ese momento (1926-1927), "a los ojos de estos hombres, el movimiento hacia la concentración económica imponía la concentración del poder político [...] la relación entre el cambio económico y la centralización política [se encuentra claramente expresada] en la iniciativa de reforma constitucional de diciembre de 1926 del presidente Calles" (Aboites Aguilar, Luis, 2003, p. 109).

absoluta,<sup>297</sup> sino que estaban condicionadas a un bien mayor, en este caso, como bien apuntaban los delegados del Congreso, la conservación y desarrollo de la sociedad. Con sobrada razón, los constituyentes otorgaban a la educación un papel estratégico en la realización del programa de la Revolución. Estaban ciertos de que quien domine en ella, tendrá el futuro de la nación. La educación primaria era tenida como el cimiento del nuevo régimen, porque “es el medio más eficaz para civilizar a los pueblos”.<sup>298</sup> O bien, como se afirmaba en la exposición de motivos de este artículo: “La tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza, no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del Estado [...] y por lo mismo debe reprimirse esta tendencia, quitando a quienes la abrigan el medio de realizarla.”<sup>299</sup> Si el Estado de la Revolución controlaba la educación, éste emergería como una fuerza irresistible para construir el porvenir de la nación, pues toda vez que el Estado es “la persona moral de la sociedad, el representante político de la nación”,<sup>300</sup> éste debía ser el gran regulador de las libertades y derechos individuales (incluida de modo destacado la propiedad) a fin de alcanzar los objetivos nacionales propuestos por la Revolución.

Durante el período preconstitucional, sobre todo a partir de diciembre de 1914, el gobierno constitucionalista tomó diversas medidas que introdujeron reformas sustanciales a la economía y a la sociedad, pero que resultaban de fácil cuestionamiento por su falta de asidero constitucional. La cuestión era bien sabida

---

<sup>297</sup> El criterio de que las libertades y derechos individuales no se ejercen de manera absoluta era una idea generalizada entre los miembros del Constituyente; el diputado Truchuelo, por ejemplo, en la decimoquinta sesión ordinaria, celebrada en la tarde del sábado 16 de diciembre de 1916 y en referencia al apotegma juarista, señaló que “la libertad no puede ser absoluta, no puede ser libertinaje; debe tener un límite: el surgir del derecho ajeno” (*Diario de Debates*, 1985, p. 750). Los delegados a la Asamblea tenían muy clara la idea de la preeminencia de lo social, de ahí que la introducción de los derechos sociales sólo fuera cuestión de tiempo para que los debates fueran decantando y precisando el sentido de los mismos. El liberalismo decimonónico fue sustituido en el Congreso de 1916-1917 por un liberalismo social regido por el Estado. Como bien señala un autor (Paolo Riguzzi, 1999b, p. 213), “El ‘Estado mínimo’ de la tradición ideológica liberal no era y no podía ser [desde la misma Constitución de 1857] una meta, puesto que era la realidad existente [la ausencia de un Estado nacional], el punto de partida, que en la visión liberal no había sido capaz de estructurar la nación. No se trataba del *laissez faire* sino de impulsar a hacer”.

<sup>298</sup> Voto particular del diputado constituyente Luis G. Monzón (*Diario de Debates*, 1985, t. I, p. 543).

<sup>299</sup> Presentada en la 8ª sesión ordinaria (mañana del lunes 11 de diciembre de 1916), *Diario de Debates*, 1985, t. I, p. 542.

<sup>300</sup> Intervención del diputado Cravioto en el debate del artículo 3º en la 12ª Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del miércoles 13 de diciembre de 1916 (*Diario de Debates*, 1985, t. I, p. 659)

por los diputados constituyentes, que como quiera que se vea, integraban la aristocracia política del constitucionalismo,<sup>301</sup> habían participado en los campos de batalla, en las tareas de la administración nacional y de los estados, en las discusiones sobre los problemas nacionales; además, estaban familiarizados con las demandas populares y las necesidades políticas para la reconstrucción y estabilidad nacionales, tanto por las lecturas hechas de las diversas proclamas revolucionarias, de los periódicos y revistas, cuanto por algunos libros de época. Los más versados incluso estaban al tanto de los avances de la teoría constitucional, la que deseaban imponer a la Asamblea, pretensión a la que ésta se resistió, pues lejos de considerarla intangible, la realidad les indicaba otros derroteros, y el congreso la hizo avanzar, al ajustar la teoría a la realidad nacional mediante el método de la razón histórica antes que el de las grandes abstracciones científicas.<sup>302</sup>

En esta actitud de servir a la realidad nacional, los constituyentes normaron su participación en los debates proponiéndose dejar plasmados en los textos constitucionales los medios para hacer posible el logro de los objetivos revolucionarios que la nación demandaba. El artículo 3° se aprobó con base en las enseñanzas de la historia, pero también pensando en las realizaciones que el futuro imponía, y el debate del artículo 5°, el segundo de los dos primeros grandes debates del Congreso y, a mi juicio, el más importante de ellos, abrió el camino para la constitucionalización de las dos grandes transformaciones revolucionarias que recogió la Carta federal, los derechos obreros y el nuevo sistema de

---

<sup>301</sup> Smith, P. H., (1973, p. 364) señala que “los hombres que se encontraron en Querétaro en diciembre de 1916, formaban un grupo selecto políticamente”. Womack, (2001, p. 192), dice que de los “más de 200 diputados” del Congreso, el 80 % eran burgueses y de éstos el 75 % eran pequeños burgueses procedentes de los estados; la mayoría contaba con experiencia política, pues 31 procedían de la XXVI Legislatura y probablemente 150 habían servido en los gobiernos locales maderistas, en la burocracia constitucionalista o en los estados mayores del ejército constitucionalista. Los campesinos no estuvieron representados y los obreros sólo ínfimamente.

<sup>302</sup> Luis Cabrera (1975, p. 376) en su discurso ante la Convención en la ciudad de México, se refirió a “un nuevo Congreso Constitucional [...] que cimente la fundación de una legislatura en armonía con la sangre, la raza y las necesidades del Indio, y no una constitución copiada de la de Francia o los Estados Unidos”. Tal vez con alguna exageración, pero con bastante razón, Silvio Zavala (2009, p. 36) ha dicho “que el Congreso de 1917 ha sido el más científico [...] que hayamos tenido. Y lo digo porque introdujo en nuestro derecho constitucional las consideraciones del medio, anteponiéndolas a todo. Y al hacer esto, [...] se ajustó a los nuevos cánones sociológicos”.



propiedad, en los que se reserva una participación importante, determinante, al Estado de la Revolución.

En la décima sesión ordinaria (tarde del martes 12 de diciembre de 1916) se presentó por la (primera) Comisión de Constitución el dictamen del artículo 5°, pero el debate debía esperar hasta la decimoséptima sesión ordinaria (tarde del viernes 19 de diciembre), en la que la Comisión retiró su primer dictamen para atender lo solicitado por los diputados Aguilar, Jara y Góngora, por lo que el debate se pospuso hasta la vigésima tercera sesión ordinaria (tarde del martes 26 de diciembre) y se prolongó durante las sesiones vigésima cuarta (tarde del miércoles 27 de diciembre) y vigésima quinta (tarde del jueves 28 de diciembre). Durante esta última sesión el diputado Múgica trajo al debate la propuesta del diputado Manjarrez de que se nombrara una comisión especial para el estudio del problema obrero, lo que cambió el sentido de las discusiones. Adicionalmente, se había presentado por los diputados Ochoa, De los Ríos y Rodríguez la propuesta de que no se votara el artículo 5° hasta no firmarse las “bases del problema obrero”.

Estas propuestas fueron concretadas en tribuna por el diputado Macías en el sentido de que el respetable Secretario de Fomento, diputado Pastor Rouaix, coordinara una comisión *ad hoc*, a la cual podían concurrir los diputados más interesados en la cuestión, a fin de que se formulara un proyecto de legislación del trabajo, pero que en todo caso, concluía, “no se apruebe el artículo 5° antes de que esté satisfecho el problema obrero”.<sup>303</sup> En la quincuagésima séptima (tarde de 23 de enero de 1917) se presentaron hermanados los dictámenes correspondientes a los artículos 5° y 123 y se aprobaron ambos en la sesión

---

<sup>303</sup> *Diario de Debates...*, *op. cit.*, t. I, pp. 1056-1057. Pastor Rouaix (1984, pp. 72-73) señala que “la sesión del jueves 28 de diciembre fue decisiva y la oratoria que hubo en ella fue sólida por la doctrina que se expuso y efectiva para el éxito ambicionado [...] Especialmente traté el caso con el docto licenciado D. José Natividad Macías, cuyos estudios en el ramo me eran conocidos desde Veracruz, y ambos resolvimos constituir el núcleo fundador de una voluntaria comisión que diera principio a tan ardua, como bella labor.” La comisión Rouaix trabajó en la preparación del proyecto de legislación laboral durante la primera quincena de enero de 1917 y terminó el proyecto el día 13 de ese mismo mes. A partir del 14 y hasta el 24 de enero, la comisión preparó el artículo 27 que vino a dar sentido al movimiento armado más violento en la historia de la nación.

quincuagésima octava (noche del martes 23 de enero). El artículo 5° aprobado resultó prácticamente el mismo del proyecto presentado por Carranza, aunque acotado por el artículo 123 con la adición de un último párrafo y la mejora de la redacción para hacerlo más ejecutivo y menos reiterativo.

El artículo 123 dejó en manos del Estado (federal y locales) la regulación de las relaciones entre el capital y el trabajo a fin de asegurar el equilibrio de los factores de producción, la calificación de los conflictos laborales (huelgas y paros), la fijación de las condiciones generales de trabajo, lo que permitía al Estado una injerencia sin precedentes en el campo de la producción, el comercio y la economía en general. Si bien no fueron inmediatas las ventajas que este artículo otorgaba al Estado, ya sea porque éste no sabía como aprovecharlas o porque las condiciones reales aún no maduraban, las bases de las políticas de gobiernos futuros estaban diseñadas y sentadas, y éstas en un proceso acumulativo de mayor participación se irían enriqueciendo hasta culminar en el modelo cardenista.

Pero, sin duda, fue el artículo 27 el que consolidó las bases de la intervención del Estado en las áreas estratégicas de la economía al devolverle al Estado el papel central en el sistema de propiedad de la nación, al mismo tiempo que le daba también al gobierno los principios fundamentales para resolver el problema agrario mediante el fraccionamiento de los latifundios y regular el equilibrio de la propiedad en el país, tal como Molina Enríquez lo señaló en la exposición de motivos del proyecto presentado por el grupo Rouaix:

El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional...

La propiedad, tal cual ha llegado hasta nosotros se formó durante la época colonial y es extremadamente compleja. El principio absoluto de la autoridad del rey, dueño de las personas y de los bienes de sus súbditos, dio a la propiedad, sobre todos esos bienes, el carácter de precaria; todo podía ser de dichos súbditos, en tanto que la voluntad del rey no dispusiera lo contrario [...] El rey era, en efecto, el dueño, a título privado, de los bienes y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de patrimonio; pero dentro de ese

derecho de disposición, concedía a los pobladores ya existentes y a los nuevamente llegados, derechos de dominio, que tomaban todas las formas de derechos territoriales entonces en uso. Los derechos de dominio concedidos a los españoles eran individuales o colectivos –pero en grandes extensiones y en forma de propiedad privada perfecta; los derechos de dominio concedidos a los indios eran alguna vez individuales y semejantes a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida, que se parecía mucho al dominio útil de los contratos censuales de la Edad Media-. [...]

Por virtud de la independencia, se produjo en el país una reacción contra lo tradicional y por virtud de ella, se adoptó una legislación civil incompleta, porque no se refería más que a la propiedad plena y perfecta, tal cual se encuentra en algunos pueblos de Europa. Esta legislación favorecía a las clases altas, descendientes de los españoles coloniales, pero dejaba sin amparo y sin protección a los indígenas. [...]

Al anunciarse la revolución, los grandes propietarios habían llegado a ser omnipotentes: algunos años más de dictadura, habrían producido la total extinción de las propiedades pequeñas y de las propiedades comunes [...] Por fortuna, el instinto de las clases bajas del país, determinó la revolución cuyo fin señalará la nueva Constitución que se elabora.

[...] Por virtud precisamente de existir en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta en el rey, bien podemos decir que ese derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que se tuvo por los mismos particulares durante la época colonial y en las mismas condiciones en que la República lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado, y permite a la nación retener bajo su dominio, todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etcétera, no concediendo sobre esos bienes a los particulares, más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas. [...] La principal importancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la nación, no está, sin embargo, en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes, sino en que permitirá al Gobierno, de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios, sin perjuicio de los latifundistas. En efecto, la nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá, en todo tiempo, disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes.

[...] la legislación civil [...] desconoce] nuestra constitución social: las leyes ignoran que hay condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, etcétera; y es verdaderamente vergonzoso que, cuando se trata de algún asunto referente a las comunidades mencionadas, se tienen que buscar las leyes aplicables en las compilaciones de la época colonial, que no hay cinco abogados en toda la República que conozcan bien.<sup>304</sup>

---

<sup>304</sup> Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. L Legislatura, (1978, t. IV, pp. 640-642). Según esta obra, la iniciativa del grupo Rouaix se presentó en la 61ª sesión ordinaria (tarde del jueves 25 de enero de 1917), lo que concuerda con la información que el ingeniero Rouaix presenta (1984, p. 144). La edición del *Diario de Debates* que se ha venido citando no la recoge.

Este preámbulo no dejó plenamente satisfechos a los autores del proyecto del artículo 27 y así lo afirmó, tiempo después, el ingeniero Rouaix cuando señaló que si éstos hubieran “dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista [...]; nos hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante, director, organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente pueda tener cada uno de los habitantes y, por lo tanto, sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que es muy por encima de los intereses particulares”.<sup>305</sup> En esta tesis se clarifica la soberanía del Estado: si nada hay por encima de él y siendo el brazo organizado de la sociedad, debe salvaguardar los derechos de la misma contra todo lo que se le oponga. Esto es llevar el estatismo a su más alto grado y sólo puede justificarse en la medida que los intereses de la sociedad y del Estado coinciden. Cuando tal cosa no sucede, ya sea porque este último asume como la prioridad de sus actividades la realización de sus propios fines y no necesariamente en consonancia con los de la sociedad, entonces deja de ser un Estado democrático para convertirse en un Estado autoritario sin legitimación posible.

En 1917, la hipótesis de Rouaix era correcta, pues todo Estado que surge de una revolución se identifica en gran medida, por necesidad, con los propósitos “del conglomerado humano que forma una nacionalidad”, pero en la medida que la nueva clase se consolida en el poder, por haber reinstitucionalizado los mecanismos de su dominación o hegemonía, ese Estado sirve mayormente a los intereses de esa nueva clase y a los de él mismo, desentendiéndose de sus antiguos aliados. No debe perderse de vista que los principios revolucionarios más característicos, nuevo sistema de propiedad y derechos obreros, llevados a la

---

<sup>305</sup> Rouaix, Pastor, (1984, p. 143).

constitución, provenían del entusiasmo revolucionario de los integrantes del Congreso, entre los que no se encontraban representados ni los campesinos ni los obreros.

Era la clase media triunfante la que por generosidad o por conveniencia política (asegurar la estabilidad del nuevo régimen, por ejemplo), quiso fijarlos en la Carta Federal de Querétaro. Por tanto, ese Estado iba a emplear el bagaje con que la Constitución lo dotaba para el asentamiento de los intereses económicos y políticos que representaba, en un momento en que la pacificación del país no era completa (villistas, zapatistas, felicistas, pelaecistas, soberanistas oaxaqueños, militares federales derrotados, finqueros chiapanecos y otros grupos menores se encontraban en armas)<sup>306</sup> y en que la unidad del grupo victorioso podía verse amenazada por las contradicciones entre los dos hombres fuertes: el de la paz y el civilismo, Carranza; el de la guerra, Obregón.<sup>307</sup>

La aprobación del artículo 27 legitimó e institucionalizó las medidas de reforma que Carranza había emprendido durante su gobierno en Veracruz: la reforma agraria dispuesta en la ley del 6 de enero de 1915; la política fiscal seguida en el establecimiento de impuestos y otras cargas a las compañías petroleras y mineras; la explotación directa por el Estado de estos recursos; los requerimientos de información a estas compañías y de revisión y supervisión a sus operaciones por los inspectores de la Secretaría de Fomento, así como la obligación de solicitud de permiso, autorización o concesión para realizar determinadas operaciones relacionadas con la exploración, explotación del crudo

---

<sup>306</sup> v. Garciadiego, Javier, (2005, p. LXXX); (1981, *passim*), y (2008, t. II, pp. 69-74); Matute, Álvaro, (2005, pp. 73-197); en particular, sobre los finqueros de Chiapas, García de León, Antonio, (1987, pp. 249-269).

<sup>307</sup> Sobre esto último, Molina Enríquez, (1986, t. V, p. 176) cuenta que el ingeniero Rouaix antes de comprometerse a la preparación de los artículos 123 y 27 constitucionales trató de convencer al Primer Jefe para que lo autorizara a emprender esta labor; sin embargo, Carranza se resistía a consentir en los deseos de su secretario de Fomento. Sólo ante el temor de un resurgimiento armado villista, Carranza cambió de parecer: “el peligro era cierto, y para conjurarlo, el Primer Jefe autorizó al Sr. Ing. Roaux”, “pero el primer Jefe, Sr. Carranza, no era en Torreón donde veía el peligro, sino en esta capital [la ciudad de México], donde el Gral. Obregón mantenía una actitud de hosca reserva, que podía fácilmente convertirse en abierta rebeldía”.

y tendido de ductos; la ocupación de inmuebles pertenecientes a la Iglesia; el control de la propiedad en poder de extranjeros, entre los más importantes.

Al dejar en manos del Estado la regulación de la propiedad de los extranjeros, de las asociaciones religiosas, de las instituciones de beneficencia, de las sociedades comerciales por acciones, de los bancos, de las corporaciones comunales (condueñazgos, rancherías, pueblos, tribus y demás); la determinación de lo que debe entenderse por utilidad pública, requisito *sine qua non* de la expropiación mediante indemnización; la imposición de las modalidades a la propiedad privada dictadas por el interés público; el retiro del comercio de la propiedad directa del Estado y de los demás bienes de dominio público al caracterizarlos como inalienables e imprescriptibles; la creación del patrimonio familiar como defensa de la propiedad de los menos favorecidos por la fortuna. El nuevo sistema de propiedad raíz de la nación se integraba por tres clases de bienes: la pequeña propiedad, la comunal y la pública.

El artículo 28 otorgó a las autoridades importantes facultades para impedir la carestía y escasez de los bienes de primera necesidad, persiguiendo las concentraciones y los acaparamientos de los artículos de consumo necesario; para combatir las ventajas exclusivas indebidas de algunos en perjuicio de las mayorías, pero sobre todo, dejó en poder del Estado no sólo el monopolio de la acuñación de moneda, sino también el de la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal.<sup>308</sup> La facultad de emisión de la

---

<sup>308</sup> Su inclusión en el artículo 28 se debió a una iniciativa presentada al Congreso por el subsecretario de Hacienda y diputado constituyente (con licencia) por San Luis Potosí, Rafael Nieto, según consta en el dictamen de este artículo elaborado por la Primera Comisión de Constitución, que fue leído en la trigésima novena sesión ordinaria (tarde del viernes 12 de enero de 1917). El subsecretario Nieto fundó su propuesta en las tres siguientes razones: "Primera. Que desde el punto de vista financiero, la centralización del crédito, en lo que respecta a bancos de emisión, tiene las siguientes ventajas: cuando en los momentos difíciles el saldo de la balanza comercial le es adverso a un país, se impone la exportación de metálico; si existe un sistema de pluralidad de los bancos de emisión, la retirada del metálico que vaya a cubrir los créditos exteriores afectaría gravemente a la circulación, mientras que si se trata de un solo banco central que concentre las especies metálicas, podrá en forma más eficiente y fácil acudir al remedio de tales emergencias y sus malos efectos serán aminorados. Segunda. Desde el punto de vista económico-político, la centralización del crédito presenta las siguientes ventajas: al ensancharse

moneda fiduciaria permitía al Estado asumir la soberanía financiera, que se convertiría en el pivote de aseguramiento de la soberanía nacional. Esto último, se engarzó con la política de control y vigilancia de las reservas metálicas para garantizar los montos de billetes en circulación, que el gobierno preconstitucional venía realizando sobre los bancos, que derivó en la incautación bancaria y en la condena del monopolio de la emisión de billetes que realizaban unos cuantos bancos en franca contravención de la Constitución de 1857.

El banco único de emisión controlado por el Estado, sería el medio fundamental para la reconstrucción del sistema bancario, ya en mala situación desde las postrimerías del Porfiriato, pero que se agravó por la necesidad de recursos financieros para pagar el costo de la guerra civil, tanto por las medidas financieras tomadas por el gobierno de la usurpación como por las emisiones de papel realizadas por el constitucionalismo, autorizadas o no por Carranza, los Convencionistas, los villistas, los zapatistas y otros.<sup>309</sup> La formación de este banco iba a ser una de las principales preocupaciones del gobierno constitucional, pero la falta de fondos para constituir su capital y otras circunstancias de política interior y exterior frustraron este propósito.

El congreso de Querétaro daba al Estado de la revolución un importante fundamento constitucional para legitimar las medidas de su política financiera, restablecer el crédito interno y soportar la confianza del público en la moneda

---

las finanzas de un país, la cuantía del manejo de fondos por el tesoro público tenderá a afectar seriamente la circulación monetaria al permanecer las existencias metálicas inactivas, mientras los egresos las requieran. Tal sistema resulta casi inevitable con un sistema descentralizado, mientras que en un banco único, en estrecha connivencia con el Tesoro, los valores pertenecientes al Gobierno pueden estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado. Además, el Gobierno, en cualquier grave emergencia nacional, contará con el crédito público en forma más amplia y expedita, entendiéndose con una sola institución, que si tuviera que ocurrir a innumerables bancos. Tercera. Habiéndose hecho concesiones leoninas en tiempo de la dictadura a los bancos locales, sin provecho ninguno para el Tesoro nacional, éstos emitieron grandes cantidades de billetes, presentándose el caso típico en la actualidad, de que dos bancos de emisión de nombres sonoros y pomposos, sólo tienen en existencia metálica dos mil pesos plata, en tanto que sus emisiones sobrepasan de dos millones”, (*Diario de Debates*, 1985 t. II, pp. 326-327). Nieto, auxiliado por Manero, se había mostrado partidario de constituir un banco único de emisión, al menos, desde agosto de 1915, y en diciembre de este año redactó el “Proyecto para la creación del Banco de México”, *vid.*: Uthhoff, L. M., (1998, pp. 100 y 135-136, notas 18, 19 y 20).

<sup>309</sup> Manero, Antonio, (1991, pp. 32-34).

fiduciaria, tan necesaria ante la inestabilidad del valor de la moneda metálica, vuelta a la circulación desde fines de noviembre y principios de diciembre de 1916, que variaba al ritmo de los vaivenes de los precios del oro y la plata, sustancialmente al alza por la relocalización de las reservas de estos metales debida a los resultados de la gran guerra. Esta variación en los precios de los metales preciosos hacía pensar en la vuelta del billete bancario, pero para que esto ocurriera debía primero trabajarse en su aceptación generalizada por el público.<sup>310</sup>

Durante el debate que suscitó este artículo, ocurrieron algunos hechos que mostraron no sólo el interés de algunos diputados en el tema, sino que evidenciaron conocimiento<sup>311</sup> y preocupación por el mismo. El diputado Luis Espinosa preguntó si el banco único de emisión sería privado o del Estado, y si se trataba de un banco del Estado, puesto que el Gobierno tendría el control del mismo, preguntó si la aportación de los recursos provendría totalmente o sólo en el monto suficiente para asegurar su control. Después de algunas opiniones que mostraban falta de convicción sobre el banco único de emisión, entre otras la más digna de tomar en cuenta, la del Diputado Lizardi, hizo uso de la palabra el diputado (con licencia por desempeñar las funciones de la Secretaría de Hacienda

---

<sup>310</sup> Esta idea de la vuelta de la confianza del público en el billete estuvo presente en las intervenciones de los diputados durante el debate del artículo 28 en la cuadragésima quinta sesión ordinaria (tarde del martes 16 de enero de 1917). Por ejemplo, Jara, fue explícito al respecto cuando se refirió a que “el Banco Único de Emisión, desde luego, hace que la confianza por el papel vuelva a reinar en el público, porque desde el momento en que no hay esa masa de emisiones más o menos dudosas, desde el momento en que en el Banco Único de Emisión hay la concurrencia de capitales para asegurar esa emisión más o menos poderosa, de los cuales tiene el control el Gobierno, porque el hecho de que sea Banco Único de Emisión, no quiere decir que será fundado y fomentado por capitales exclusivamente, sino que el Gobierno tendrá el control en el número de acciones; con ese hecho estará garantizado el público, estarán garantizados sus intereses y renacerá [...] la confianza en el papel”, (*Diario de Debates*, 1985, t. II, p. 503).

<sup>311</sup> El diputado Lizardi ponía en duda que los diputados tuvieran “la preparación necesaria para resolver a conciencia un problema económico verdaderamente serio”; Bojórquez le contestaría en la misma sesión que para votar un asunto tan importante no hacían falta conocimientos, que bastaba con “nuestro instinto revolucionario”, y propuso que el autor de la iniciativa, diputado Nieto, ilustrara a la Asamblea sobre esa materia. (*Diario de Debates*, 1985, t. II, p. 503). Lizardi dejó claro que se oponía al banco único de emisión, más no al control que el gobierno debía realizar sobre el crédito y las emisiones de billetes, perdiendo de vista que el banco propuesto era el mejor medio para hacer efectivas ambas funciones, pero que, en todo caso, esas responsabilidades correspondían a un congreso constitucional u ordinario y debía dejarse a éste su resolución (t. II, p. 508).



y Crédito Público con el cargo de subsecretario) Rafael Nieto,<sup>312</sup> para hacer unas aclaraciones acerca de su iniciativa, precisando que ésta iba en el sentido de crear un banco único de emisión, controlado por el gobierno, pero sin definir la pertenencia de su capital; podía ser, por tanto un banco privado, un banco de Estado o un banco público controlado por el gobierno. Sin embargo, Nieto afirmó que:

Lo que si no está a discusión en ninguna parte [...] es que haya un Banco Único de Emisión [...] Si en México hubiera un solo banco de emisión, no tuviéramos más de veinte clases de billetes distintos con casi veinte precios diferentes. Si hubiera un Banco Único de Emisión, indudablemente que se hubieran depreciado los billetes, pero no habría esas grandes diferencias en los precios. La objeción sería, y digo sería porque es la única que debe tomarse en consideración, hecha por el señor licenciado Lizardi, se refiere a que no está capacitada esta Asamblea para resolver sobre cuestiones económicas. Contesto yo: ¿el próximo Congreso constitucional ya estará en mejores condiciones? Creo que no. El nivel intelectual de este Congreso Constituyente, si no es superior, tampoco creo que sea inferior al del próximo. Tampoco creo que sería conveniente aplazar indefinidamente la resolución de este problema, en razón de que la Cámara no está en condiciones de resolver cuestiones económicas, pues esto sería absurdo. Deseo hacer la aclaración de que se trata de un banco único exclusivamente de emisión, y los billetes hacen veces de moneda constantemente, y no sólo en ocasiones, como decía el señor Lizardi.

De esta manera, el valor de la moneda fiduciaria será uniforme y no estará sufriendo constantes variaciones. Se pretende que el Gobierno no debe tener el monopolio para el establecimiento de los bancos de emisión, pero no se tiene en cuenta que ese monopolio debe existir en manos del Gobierno, desde el momento que está facultado para acuñar y emitir la moneda del país. Hay un dato que ilustrará grandemente el debate: los actuales bancos de emisión, indudablemente tienen grande interés por sostener sus privilegios. Uno de los financieros más hábiles que ha venido a México, el señor Simón, que fue director del Banco Nacional, en cierta ocasión, discutiendo estas cuestiones, lo estreché a que contestara la pregunta de si creía él científicamente viable la continuación del sistema bancario existente en México, y me contestó: "A pesar de que nuestros intereses están vinculados a este sistema, científicamente es impracticable". Por lo tanto, el Congreso Constituyente cometería un gran error si dejara sin solucionar esta cuestión [y la dejarla] para el próximo Congreso, [...entonces] todos los bancos actuales de emisión pretenderá defender a toda costa sus intereses [...].<sup>313</sup>

Durante la cuadragésima sexta sesión ordinaria (tarde del miércoles 17 de enero de 1917), continuó el debate del artículo 28, aunque ya prácticamente agotados los argumentos en favor y en contra de la creación del banco único de

---

<sup>312</sup> Su lugar fue ocupado por el diputado Cosme Dávila.

<sup>313</sup> (*Diario de Debates*, 1985, t. II, pp. 507-508).

emisión. Así lo hizo notar el diputado Palavicini por lo que su intervención la encaminó a otro de los temas que había resultado particularmente debatible, el relativo a las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para la venta directa en los mercados exteriores “los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza en su región”, siempre que éstos no sean artículos de primera necesidad. Estas asociaciones estarían bajo la supervisión del Gobierno federal o de los Estados y su establecimiento haya sido resultado de la autorización de las legislaturas de uno y otro nivel de gobierno. La inclusión de este asunto en el texto del artículo 28 fue motivada por el éxito que había obtenido la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén de Yucatán, que creada en 1912, bajo la influencia de Pino Suárez, por el gobernador maderista, y promovida y reorganizada en 1915 por el general Salvador Alvarado, gobernador carrancista de ese estado, se había enfrentado exitosamente a los trusts norteamericanos (principalmente la International Harvester<sup>314</sup>) que controlaban hasta entonces el comercio de la fibra.

El diputado Palavicini, para desacreditar la propuesta constitucional, argumentó que el éxito de aquel experimento había sido posible por factores circunstanciales<sup>315</sup> que, por lo mismo, no se garantizaba su presencia en la generalidad de estas asociaciones; y señaló como ejemplo de su afirmación lo que había acontecido con la Comisión Reguladora del Algodón en la región lagunera, que en vez de favorecer a los productores permitió el enriquecimiento de los agentes de esa Comisión. En defensa del dictamen por lo que respecta a este asunto, habló en tribuna un miembro de la Primera Comisión de Constitución, el diputado Enrique Recio, quien desautorizó a los diputados Palavicini y Lizardi por desconocer el tema debatido, y declaró que su inclusión no había obedecido a ninguna intención oscura. Lo que había motivado a la Comisión en este sentido era “el más amplio espíritu de libertad, y [...] el deseo de mejorar la condición tanto de los pequeños productores de México, como del grupo de trabajadores

---

<sup>314</sup> En el *Diario de Debates* se dice Hardware.

<sup>315</sup> (*Diario de Debates*, 1985, t. II, p. 538).

que es bastante numeroso”, por lo que solicitó a los diputados su voto para la aprobación del dictamen.

Salvo Lizardi y Palavicini que se manifestaron en contra del dictamen, en general se había producido consenso para la aprobación del artículo 28, lo que ocurrió en esa misma sesión, con una votación de 120 a favor y 52 en contra. La aprobación del artículo 28 llevó a modificar el dictamen de la primera Comisión de Constitución en relación con la fracción X del artículo 73, para que dentro de las facultades del Congreso de la Unión quedara establecida la de “legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito, y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución”. Esta fracción se aprobó en la Sesión Permanente (días 29, 30 y 31 de enero) por unanimidad de 150 votos. El primer dictamen de la Comisión fue presentado en la trigésima octava sesión ordinaria del jueves 11 de enero por la mañana. En la cuadragésima tercera sesión ordinaria (lunes 15 de enero) un grupo de diputados encabezados por el Ing. Rouaix (Góngora, B. Calderón, De los Ríos, Alfonso Cabrera, R. Gámez, José N. Macías, Prof. Del Castillo y un nombre ilegible) presentaron una iniciativa que consideraba en la mencionada fracción X la nueva disposición plasmada en el artículo 28. Después de haber introducido las modificaciones motivadas por propuestas de los diputados, la Comisión presentó el nuevo dictamen relativo a la fracción X el día sábado 27 de enero (sexagésima cuarta sesión ordinaria). En la sesión permanente se sometió al pleno y se aprobó por unanimidad de 150 votos.<sup>316</sup>

El artículo 130 es otro avance importante en el esfuerzo que los constituyentes venían haciendo por posicionar al Estado frente a los otros poderes de la nación, los que van a quedar en calidad de intermedios, sometidos a la majestad estatal, particularmente tratándose de las iglesias. La exposición de motivos de dicho artículo deja bien claro que el nuevo artículo 130 difiere fundamentalmente de las Leyes de Reforma, pues ya no trata de declarar la

---

<sup>316</sup> (*Diario de Debates*, 1985), en páginas relativas a las sesiones que se mencionan.

independencia del Estado y la Iglesia, como si quedaran en un plano de igualdad, sino de ser receptivo ante “una nueva corriente de ideas” que tiende “no ya a proclamar la simple independencia del Estado [...] sino a establecer marcadamente la supremacía del Poder civil sobre los elementos religiosos”.

Por tanto, el proyecto proponía que la ley no reconociera personalidad alguna a las iglesias, con lo cual, en consecuencia, se les negaba el derecho a poseer bienes, a participar políticamente, se les sometía a una meticulosa regulación sobre la apertura de nuevos templos, el cuidado y conservación del patrimonio económico y artístico bajo su uso, responsabilizando a las autoridades municipales, legislaturas de los Estados y Secretaría de Gobernación a cumplir con las obligaciones legales en esta materia. Si bien se daba participación a las autoridades estatales y municipales, el artículo era enfático al declarar que correspondía “a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.” Proponía además que las infracciones a estas disposiciones nunca se ventilarían en procesos por jurados.<sup>317</sup>

El dictamen se presentó en la sexagésima tercera sesión ordinaria (26 de enero de 1917) y se debatió en la sexagésima quinta sesión ordinaria (27 de enero de 1917), y en esta misma se aprobó por unanimidad.<sup>318</sup> En las intervenciones de los diputados que tomaron parte en el debate se desnudaron los mecanismos de que la Iglesia se valía para ejercer su dominio en las conciencias, primero, y en la vida toda, después. El conocimiento de los abusos y los atropellos del clero había convertido al pueblo mexicano en francamente anticlerical, pero respetuoso de la religión, si bien eran concientes de las falacias en que ésta se sustentaba.<sup>319</sup> El artículo 130 vino a dar el tiro de gracia al enemigo histórico del pueblo y Estado

---

<sup>317</sup> (*Diario de Debates*, 1985, t. II, p. 890-892).

<sup>318</sup> Esta es la información que se encuentra en: Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. L. Legislatura, (t. VIII, p. 909); sin embargo, el *Diario de Debates* (1985, t. II, p. 1061), presenta la siguiente información: “La Presidencia ordena que en vista de que sólo quedan pocos ciudadanos diputados en el salón, mañana se dará el resultado de la votación.”

<sup>319</sup> *Diario de Debates*, (1985, t. II, pp. 892-909).

mexicanos, desgraciadamente no hubo testigos que se cercioran del hecho, pues muchos años después se le reformó par devolverle a las iglesias su personalidad jurídica con todo lo que ésta trae aunado.

El artículo 131 de la Carta de Querétaro es importante para el logro de la centralización económica. Esta política se había adoptado desde la Constitución de 1857, en un afán de fortalecer el Estado nacional. Se decretó en su artículo 124<sup>320</sup> la abolición de las alcabalas y aduanas interiores en el país, a más tardar el 1° de junio de 1858, lo cual significaba un rudo golpe a las haciendas de las entidades federativas, pues este expediente fiscal representaba una de las fuentes de ingresos tributarios más productiva. Esta disposición constitucional provocó el disgusto y oposición de los gobiernos locales con la franca intención de negarla en los hechos. La presión ejercida motivó que este artículo fuera reformado sucesivamente en el sentido de postergar la fecha de supresión de las alcabalas y aduanas interiores, el 24 de enero de 1861 (se prorrogaba la fecha de supresión al 1° de enero de 1862), el 14 de abril de 1862 (se restablecían las alcabalas y las aduanas interiores), el 17 de mayo de 1882 (nueva supresión de alcabalas para el 1° de diciembre de 1884), el 26 de noviembre de 1884 (se prorroga la supresión de alcabalas para el 1° de diciembre de 1886), 22 de noviembre de 1886 (se introducen cambios sustanciales, pero el artículo no resultaba claro) y el 1° de mayo de 1896 se modifica este artículo en los términos en que se encontraba a la fecha de la celebración del Congreso Constituyente de 1916-1917 y que era el mismo que presentaba el Proyecto de Reformas de Carranza y, finalmente, el aprobado por el Congreso Constituyente de Querétaro.<sup>321</sup>

La tendencia del contenido de esta disposición constitucional muestra el largo camino hacia la centralización que han tenido que recorrer la política fiscal y

---

<sup>320</sup> Que se convirtió en el número 130 del Proyecto de Reformas del Primer Jefe y en el número 131 de la Carta federal de 1917. El dictamen de este artículo fue presentado en la quincuagésima cuarta sesión ordinaria (tarde del domingo 21 de enero de 1917), se puso a debate, sin que nadie participara, y se votó en la sexagésima segunda sesión ordinaria ((noche del jueves 25 de enero de 1917), siendo aprobado por unanimidad (154 votos).

<sup>321</sup> *Vid:* Tena Ramírez, Felipe, (1992, pp. 627, 697, 705, 707, 708 y 711).

la política comercial del país. La Constitución liberal de 1857 quiso mediante este expediente hacer efectivo “el dejar pasar” del liberalismo, política económica dentro de la cual se inscribía, pero el costo en términos fiscales resultaba muy oneroso para los Estados. Al mismo tiempo, el mantenimiento de este elemento de enfeudación era un obstáculo para la ampliación del mercado, quedando circunscrito a límites locales y, a lo sumo, regionales. La desaparición de las alcabalas y las aduanas interiores, así como la construcción de las vías férreas fueron factores que permitieron la formación de un mercado de mayores proporciones capaz de espolear el desarrollo nacional. Mantener en la nueva Carta el contenido de este artículo era una prueba de que el Estado persistiría en esta tendencia, o que, al menos, consideraba que esta tarea no había sido completada. En realidad, el problema de la determinación de las fuentes de ingresos fiscales federales y locales fue un problema que tuvo que resolverse, muchos años después, en las Convenciones Nacionales Fiscales.

Las reformas económico-sociales institucionalizadas en la Constitución federal de 1917, entregaban al Estado de la Revolución los instrumentos fundamentales para la dirección y conducción del desarrollo nacional independiente que puestos en práctica o no, servirían para mantener a raya las pretensiones de sobreexplotación de los recursos del subsuelo y ganancias exorbitantes en beneficio exclusivo de las empresas propietarias, extranjeras en su mayoría, así como sentar el precedente de la obligación de éstas de contribuir al financiamiento de las políticas prioritarias del país. Valiéndose de estas disposiciones constitucionales puestas a su alcance, Carranza las empleó muchas veces no con fines de aplicación y obediencia inmediata, no era tan ingenuo para pensar que tendrían resultado inmediato, sino como un recordatorio a los inversionistas extranjeros de que la nación era la dueña de esos recursos y a ella había que solicitarle autorización, permiso o concesión para su uso, explotación o aprovechamiento y obligarse a cumplir con los requisitos que les fueran establecidos.

A la utilización de esta estrategia de enfrentar al capital extranjero contribuía, en el caso del petróleo, el carácter de estratégico que había adquirido el crudo mexicano por la crecida demanda que la contienda mundial provocaba, la que también se había visto incrementada por los cambios tecnológicos que se habían operado en la utilización de distinto combustible en los medios de transporte (ferrocarriles y embarcaciones, principalmente, en los que el petróleo había desplazado a otros combustibles).<sup>322</sup> Esta situación daba al gobierno mexicano gran capacidad de negociación, misma que se perdió una vez concluida la gran guerra, con el consecuente debilitamiento del gobierno de Carranza, ante el país triunfador de la contienda.

#### **4. La trascendencia del debate del artículo 5° del proyecto del Primer Jefe y la encomienda de la Asamblea al Diputado Rouaix para la formulación de los artículos 123 y 27**

Hubo muchos debates significativos en el Congreso Constituyente de Querétaro, pero dos destacaron por encima de los demás: los del artículo 3° y 5° del proyecto presentado por el Primer Jefe. Se ha afirmado que los debates del artículo mencionado en primer lugar, sirvieron para el alineamiento político de los delegados al Congreso en “jacobinos” o “liberales radicales” y “liberales moderados” o “carrancistas”. La historiografía actual de la Revolución mexicana ha dejado de lado esta apreciación, pues la evidencia con que se cuenta ha permitido establecer que en aquella memorable Asamblea no se dio esta tajante separación ideológica. La mayoría de los delegados era constitucionalista y más o menos afines a Carranza, si bien el general Obregón contaba con simpatías dentro del Congreso, pero sin que la voluntad de sus “partidarios” llegara a articularse como una corriente determinada, propiamente “obregonista”.

---

<sup>322</sup> En 1914, México ocupaba el tercer lugar como productor de petróleo, sólo debajo de Estados Unidos y Rusia, pero en 1919 había pasado al sitio número 2, al obtener una producción superior a la de Rusia, debido a dos factores encontrados: la disminución de más del 50% en la producción rusa y el incremento de más del 200% en la producción de México (*vid.*: Brown, Jonathan C., 1998, p. 139).

En realidad, aquel cuerpo constituyente se integró por personas de criterio independiente y con sentido reformador, que votaron los diversos dictámenes que se presentaron a la Asamblea según lo que su propia inteligencia y convicción les sugería como la posición correcta y justa.<sup>323</sup> Esto es cierto si se toma en consideración que si bien la mayoría de los diputados no participó activamente en los debates, fue esta “mayoría silenciosa” a la que se deben la inclinación de las votaciones de los diversos dictámenes, en los que se aprecia un voto no polarizado, sino relativamente unificado, aunque con algunas excepciones, entre las que puede anotarse la del artículo 3°.<sup>324</sup>

El artículo 5° fue el detonador de las grandes reformas revolucionarias. Y todo porque la Comisión de Constitución consideró la inclusión en su texto de las sugerencias que algunos diputados le habían externado sobre los derechos de los trabajadores. ¿Cuál fue el atrevimiento de la Comisión que desató la tormenta? Agregar un último párrafo en el que se disponía que “la jornada máxima de trabajo

---

<sup>323</sup> A este respecto, el general Múgica, en su respuesta a las críticas (“ideas”, las llamó Múgica) de Palavicini a la forma de trabajar de la que después fue la primera Comisión de Constitución (Palavicini la denomina en su intervención, Comisión de Puntos Constitucionales), señaló que “en el supuesto de que el Jefe llegase a opinar enteramente en contrario a esta Asamblea, creo que su deber y su deseo también, son aceptar el sentir que aquí exprese la soberanía de esta Cámara en el sentido de las susodichas reformas”, *Diario de Debates*, (1985, t. I, p. 548). El constituyente Hilario Medina hace constar que “Carranza fue respetuoso en extremo de la libertad de la Asamblea [...] el Congreso y el Primer Jefe, honraron el espíritu de la nueva época, manteniéndose cada uno en sus términos de respeto por una parte y de completa libertad por otra.”, en la “Introducción” al *Diario de Debates*, (1985, pp. 18-19).

<sup>324</sup> En realidad fue en la décima segunda sesión ordinaria (tarde del miércoles 13 de diciembre) en que se debatió el artículo 3° con la asistencia del Primer Jefe, cuando el diputado Luis Manuel Rojas, motivado por la importancia de aquella presencia, decidió participar en los debates, habiendo dejado la Presidencia del Congreso en las manos del general Cándido Aguilar, y habló de divisiones en el constitucionalismo (militares contra civiles) y separó a su “partido” (los Renovadores) del resto de los diputados a los que llamó “jacobinos” y “radicales” y se inició la leyenda (que algo tenía de cierta) de las dos tendencias en el Congreso, más intencional que real. En la sesión decimasexta Rojas fue más enfático al decir que “En este recinto hay dos grandes grupos, dos grandes partidos, el de los individuos de la derecha y el de los de la izquierda [...] liberales carrancistas y jacobinos obregonistas” ¿Qué pretendía Rojas con aquella actitud? ¿Exhibir a algunos ante Carranza como sus enemigos? ¿Era una percepción auténtica que tenían él y Macías, Palavicini, Cravioto y otros de similar ideología? ¿Qué ganaba con involucrar a su compañero constituyente Aguirre Berlanga cuando hacía tan pocos días que había solicitado permiso para ausentarse de la Asamblea por haber sido nombrado, por Carranza, Secretario de Gobernación, en sustitución de otro enemigo de los “renovadores”, Jesús Acuña? Lo cierto es que con la mención del general Obregón como uno de los instigadores de la radicalización del Congreso estaba provocando un enfrentamiento entre los dos caudillos mayores de la Revolución, misma que fatalmente se produjo.



obligatorio no excederá de ocho horas”, la prohibición del “trabajo nocturno de los niños y las mujeres” y el establecimiento del obligatorio “descanso hebdomadario”. Jornada de ocho horas, prohibición del trabajo nocturno infantil y femenino y descanso semanal, fueron los derechos laborales resistidos arduamente por los concedores de la teoría constitucional, que finalmente tuvieron que rendirse ante la contundencia de los argumentos esgrimidos por los diputados obreristas,<sup>325</sup> ya fuera para apoyar el dictamen o para señalar las insuficiencias y limitaciones de que contenían esas reformas.

Ante la carestía de los productos de primera necesidad,<sup>326</sup> producto de la escasez, la depreciación de la moneda en circulación (billetes expedidos por los constitucionalistas) y la especulación que con ambos elementos hacían los comerciantes y patronos, presionó para que los obreros realizaran un conjunto de demandas laborales reivindicatorias, entre las más importantes se encontraban las exigencias de que los salarios se aumentaran en un 50% y se pagaran a base del llamado “talón oro” o su equivalente en papel moneda, y se estableciera una jornada de 8 horas. La falta de atención a estos requerimientos provocó una agitación laboral sin precedentes que condujeron a un paro y huelga generales. Lo ocurrido durante el año de 1916, sensibilizó enormemente a los diputados constituyentes sobre la situación laboral, misma que tuvo sus pródromos en las huelgas del año anterior, sobre todo por la medida asumida el 20 de noviembre de 1915 por Carranza al ordenar la asimilación de los ferrocarrileros al ejército.

A partir de entonces las relaciones entre el gobierno y la Casa del Obrero Mundial (COM) se fueron progresivamente deteriorando. El 13 de enero de 1916 una nueva orden del Primer Jefe llevó a los Batallones Rojos a concentrarse en la ciudad de México para proceder a su disolución, lo que ocurrió sin que se les pagaran los dos meses de sueldo que se les había prometido, y el 29 de ese

---

<sup>325</sup> Entre otros, pueden contarse a Cándido Aguilar, Andrade, Jara, Góngora, Del Castillo, Victoria, Zavala, von Versen, Manjarrez, Márquez, Fernández Martínez, Gracidas, Monzón y otros.

<sup>326</sup> El alza de los precios de los artículos de consumo popular había sido desmesurada; variaba entre el 200 y 300%.

mismo mes, Carranza circuló a los gobernadores de los Estados la instrucción para que impidieran a los miembros de la COM la realización de tareas de propaganda, lo que dio lugar a diversos actos contrarios a los trabajadores, como la aprehensión de Rosendo Salazar en Guadalajara, la de Salvador González García en Veracruz y la de Jacinto Huitrón en la capital del país.<sup>327</sup>

En el primer trimestre de 1916 se lanzó la convocatoria para la celebración en Veracruz de un Congreso Obrero Preliminar, al cual fue invitado el Gobernador de ese Estado. Éste, en carta de 3 de marzo se vio precisado a dar sus razones que lo imposibilitaban asistir. Esta relación tensa gobierno-sindicatos culminó con el paro general de 22 de mayo y la huelga general de 31 de julio a que convocó la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal (FSODF). Esta última, terminada el 2 de agosto, por su enorme gravedad (suspensión de los principales servicios públicos: luz, agua potable y transporte urbano, así como de la producción de armas y cartuchos), desencadenó de parte del gobierno una serie de medidas drásticas contra sus antiguos aliados.

Fue puesta en vigor la ley juarista de 25 de enero de 1862, se ordenó la desaparición de la COM y la detención de doce de los líderes de la huelga general (entre éstos, la del secretario de la FSODF, Ernesto H. Velasco), los cuales fueron absueltos por unanimidad de votos por el Consejo Extraordinario de Guerra, el día 11 de agosto. Esta resolución fue tenida como producto de irregularidades cometidas durante el proceso, lo que dio lugar a un segundo Consejo de Guerra, el que ratificó la decisión del primero, excepción hecha de la sentencia de Velasco, el que fue encontrado responsable del delito de rebelión y condenado a la pena de muerte, la que luego fue conmutada por prisión perpetua. Esta sentencia no fue cumplida y poco más de un año después Velasco fue indultado por Carranza.<sup>328</sup>

---

<sup>327</sup> En el arresto de Salazar y González participaron dos futuros diputados al Congreso Constituyente: Aguirre Berlanga y Jara.

<sup>328</sup> *Vid.*: Clark, Marjorie Ruth, (1979, Capítulo II, pp. 27-52); Meyer, Jean, (1971, pp. 21-26); Ulloa, Berta, (1983, t. 6, pp. 283-319). A principios del otoño de 1916, cuando Velasco aún se encontraba en la Penitenciaría del Distrito Federal, éste, junto con Casimiro del Valle, mandó un telegrama a Carranza "felicitándolo por decreto expedido a patrones con objeto paguen jornales base oro

La forma en que concluyó esta crisis obrera reveló la verdadera situación por la que atravesaban las clases proletarias del país. El propio gobierno, meses más tarde, reconoció la justeza de estas demandas al disponer el 23 de octubre de 1916 que los pagos se hicieran a base de oro nacional o su equivalente en plata o en infalsificable al tipo de cambio que estableciera la Secretaría de Hacienda. Esta previsión fue modificada el 16 de noviembre al ordenar que sólo en 50% del salario obrero fuera pagado a base de oro nacional o su equivalente en plata, y el otro 50% en “infalsificable”. Finalmente, el 9 de diciembre se ordenó que a partir del 1 de enero de 1917 que todas las retribuciones al trabajo se pagaran en oro nacional o su equivalente en metálico. No es que el Primer Jefe desconociera la grave situación que atravesaban los obreros, pero él deseaba que la atención de este problema se hiciera siguiendo caminos no contestatarios a la autoridad, para él este principio de autoridad era inviolable.

Dentro de los debates del artículo 5º, el diputado Macías informó a la Asamblea que el Primer Jefe en Veracruz le había encargado a él y al diputado Rojas que prepararan un proyecto de ley en el “que se tratase el problema obrero en sus diversas manifestaciones”. Procedimos a la elaboración de “ese proyecto, el que sometimos a la consideración del señor Carranza en los primeros días del mes de enero de 1915” y que luego se estudió “en unión del señor licenciado don Luis Cabrera”.<sup>329</sup> El Primer Jefe, por un lado, ordenó su publicación en los periódicos con el fin de que las organizaciones obreras hicieran las observaciones que desearan, y, por otro, solicitó a Macías que hiciera un viaje a Estados Unidos para estudiar la situación laboral y la legislación sobre esa materia, lo que culminó

---

nacional”, lo que significaba tanto como felicitarlo por haber dado, finalmente, la razón a los obreros en la cuestión del pago de sus salarios en oro o su equivalente. Ante la respuesta de Carranza, los dos obreros mencionados anteriormente y Timoteo García, le enviaron un nuevo telegrama en el que le exponían que su decreto justificaba la petición por la cual se encontraban privados de su libertad, “suplicándole ordene nuestra libertad”, *vid.* telegramas en Salazar, R., (1972, t. I, pp. 181-182). El indulto de Carranza ocurrió hasta el 18 de febrero de 1918. Según Alfonso Taracena (1992, pp. 5-6 y 17) el indulto se produjo (más bien se prometió por el Primer Jefe a los obreros de la planta Necaxa) el 15 de enero de ese mismo año, aunque su liberación ocurrió hasta el 18 de febrero, a la que ocurrieron “miles de trabajadores” para recibir a Velasco.

<sup>329</sup> *Diario de Debates*, (1985 t., I, p. 1035).

con la elaboración de un proyecto muy completo que, con la aprobación de Carranza, se puso a la disposición de la Asamblea.

Ante prácticamente el convencimiento de que sin derechos obreros la revolución era un movimiento estéril, destructivo, sin programa para los desfavorecidos, sólo hacía falta el medio para su incorporación en la Carta de Querétaro. Las propuestas de Manjarrez y Macías habían de fructificar en la comisión Rouaix, que sería la que transformaría en ley las dos mayores aspiraciones de los grupos revolucionarios, los derechos obreros y la reforma agraria. Si a esto se agrega la presión que sentía la Comisión de Constitución por el poco tiempo que le quedaba para completar el análisis del proyecto de Carranza, la elaboración de los dictámenes y los debates de los mismos, se encuentra que la propuesta caía en terreno abonado.<sup>330</sup>

Fue realmente una propuesta feliz, porque el trabajo desarrollado por el grupo Rouaix<sup>331</sup> fue cuidadoso, destacado y fundado en la historia y los antecedentes constitucionales del país, amén de estar soportado sobre una base de investigación jurídica que tuvo el mérito de cumplir el cometido técnico de las

---

<sup>330</sup> En la vigésima primera sesión ordinaria (tarde del sábado 23 de diciembre), el mismo Múgica propuso que se integrara una segunda Comisión de Constitución, que resultó compuesta por los diputados Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina, Heriberto Jara, Arturo Méndez y Dr. Agustín Garza González. La primera se había integrado con los diputados Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Dr. Alberto Román. La segunda Comisión dictaminó desde el artículo 39 hasta el 136. La primera Comisión sólo dictaminó los primeros 38. En ambos casos habrá que descontar los artículos 27 y 123, respectivamente, que fueron redactados por el grupo Rouaix, aunque el dictamen fue elaborado por cada una de las comisiones. El enorme mérito de Rouaix, dice Molina Enríquez (1986, p. 172), fue “convertir el Congreso Constituyente de Querétaro, que era meramente político, en un Congreso Constituyente de carácter social.”, (el texto entre comillas es parte del pie de la fotografía del ingeniero Roaix).

<sup>331</sup> ¿Quiénes integraban el núcleo del grupo Roaix? Este “núcleo fundador”, así llamado por el secretario de Fomento, estuvo compuesto por José Natividad Macías, Rafael de los Ríos, José Inocencio Lugo y Andrés Molina Enríquez. Los participantes fueron muchos. E. V. Niemeyer, Jr. (1993, pp. 172-173) señala, con relación al artículo 27, que habitualmente asistían 40 diputados, pero entre los más asiduos cuenta a veinte, cuatro de Durango (Dorador, Gutiérrez, Terrones B. y De la Torre), tres de Veracruz (Jara, Góngora y Cándido Aguilar), dos de Puebla (Pastrana Jaimés y Del Castillo), dos del Estado de México (Enríquez y Martí), dos de San Luis Potosí (De los Santos y Dionisio Zavala) y uno de cada uno de los Estados siguientes: Guanajuato (Cano), Zacatecas (Adame), Tamaulipas (Chapa), Michoacán (Álvarez y Álvarez), Jalisco (Ibarra), Tabasco (Martínez de Escobar) y Coahuila (von Versen); éstos eran ocho militares, cuatro abogados, tres ingenieros, dos obreros y tres dedicados a otras ocupaciones.

materias sobre las cuales se estaba legislando en ese preciso momento. Los artículos 123 y 27 fueron algo no contemplado por Carranza en su proyecto<sup>332</sup> y, tal vez, ni los propios constituyentes tenían la idea precisa de cómo tratar asuntos tan delicados como el trabajo y la reforma agraria en el documento para la redacción del cual habían sido convocados. Lo que se logró con estos artículos, sin quererlo conscientemente, fue la transformación de las constituciones liberales en constituciones con contenidos sociales; o para decirlo como lo dijo Schmitt en relación a la constitución alemana promulgada dos años después de la mexicana: “La segunda parte de la Constitución de Weimar muestra en las determinaciones sobre los derechos y deberes fundamentales de los alemanes un ‘carácter mixto’, -y citando al diputado socialista Katzenstein continúa-, ‘en cierta medida, un grado intermedio entre concepciones burguesas y socialistas’”, aunque “la decisión fundamental recayó por completo a favor del Estado burgués de Derecho y de la Democracia constitucional”.<sup>333</sup>

Del artículo 27, Niemeyer ha dicho que “es el rasgo más distintivo de la Constitución de 1917, el que dio forma y significado a la Revolución mexicana”.<sup>334</sup> Por el control del Estado sobre la propiedad, particularmente de la de los extranjeros, la regulación sobre algunos empleos, la participación política y en la propiedad que exigía el riguroso requisito de la nacionalidad por nacimiento y otras regulaciones semejantes, Cumberland ha señalado que:

[...] la Constitución de 1917 estaba imbuida de un sentido de beligerante nacionalismo [...] Los hombres de la revolución surgían de esa experiencia traumática orgullosos de sus logros, orgullosos de ser mexicanos, orgullosos de

---

<sup>332</sup> Lo cual no significa que Carranza no tuviera que ver con el contenido de la Constitución. Garcíadiego (2001, pp. 91-92) señala que es “impostergable adjudicar la paternidad de la Constitución a quien y a quienes verdaderamente la merecen: La versión más difundida sostiene que el responsable de los artículos más avanzados fue Obregón, en tanto que Carranza se le considera el promotor de un proyecto de Constitución más conservador. Esta idea descansa más en valores políticos que en verdades históricas [...] En rigor, habría que precisar quienes eran procarrancistas en 1916 y 1917, y no definirlos según sus lealtades posteriores [...] Después de 1920 la mayoría de los revolucionarios abjuraron de don Venustiano. Siguiendo esta proposición, resulta que los diputados involucrados en los artículos más radicales eran definitivamente procarrancistas”, y menciona a Múgica, Rouaix, Jara.

<sup>333</sup> Schmitt, Carl, (1981, p. 35).

<sup>334</sup> Niemeyer, Jr., E. V., (1993, p. 169).

su herencia y decididos a crear una nación que les perteneciera, a depender de sus propios recursos sin estar obligado con nadie. Sus experiencias durante los cuatro años previos les habían mostrado que podían levantarse frente a una de las grandes potencias del mundo y escribiendo esos preceptos de exagerada soberanía nacional en la Constitución.

Los revolucionarios tenían ahora un instrumento, pero un instrumento que muchos mexicanos censuraban tenazmente, un instrumento que las grandes potencias, cuando tenían tiempo para hacerlo en medio de la guerra, miraban con recelo por el rabo del ojo.<sup>335</sup>

Este era el balance que la Constitución ponía en las manos de Carranza, primero, y, después, en las de sus sucesores: oportunidad y riesgo, promesas y amenazas. Este era también el programa que debía concretarse en medidas específicas constitutivas de las diversas políticas económico-sociales que tocaba al Estado revolucionario impulsar. Era la promesa de una nación nueva, con una nueva élite social, con una nueva clase política y con formas distintas de interlocución de los grupos sociales con el poder.

## **5. La promulgación de la Carta Federal de Querétaro y la conversión del Primer Jefe en Presidente Constitucional**

El documento que firmaron los delegados de Querétaro fue llamado por ellos “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, pero al promulgarse el Primer Jefe lo modificó por otro título: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857”.<sup>336</sup> Los diputados constituyentes siempre tuvieron la certeza de haber formulado una nueva constitución, lo que contrastaba con el criterio del Primer Jefe, quien, por convicción o estrategia, siempre creyó que la labor encomendada a los delegados se circunscribía a reformar la de 1857 para dotarla de la aplicabilidad que no tenía y hacerla una Carta útil para gobernar, pero dejando subsistente su fondo liberal decimonónico. Darle un sentido de gobernabilidad a la nueva constitución era introducir las reformas políticas que él había sugerido en su proyecto de reformas, las que por otra parte fueron prácticamente aprobadas, y que se referían de

---

<sup>335</sup> Cumberland, Ch. C., (1975, pp. 325-326).

<sup>336</sup> *Diario Oficial*, lunes 5 de febrero de 1917 (Tomo V, 4ª Época, no. 30).

manera específica al fortalecimiento del poder ejecutivo, restándole facultades a los otros dos poderes, supresión de la vicepresidencia, forma de sustitución del Presidente de la República, confirmación de la reforma maderista de no reelección del Ejecutivo federal y otras con esta orientación.

La Constitución entraría en vigor a partir del 1° de mayo de 1917, con excepción de lo relativo a las disposiciones para las elecciones de los Poderes Federales y de los Estados, que se pondrían en vigor inmediatamente. Para lo cual se facultó al Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación a fin de convocar, tan pronto se publicara la Carta Federal, a elecciones, expedir la Ley electoral que normaría las elecciones mencionadas. El período constitucional de las autoridades que resulten electas se computará a partir del 1° de diciembre, para el Presidente de la República, y 1° de septiembre de 1916 para los miembros del Congreso de la Unión. Para la aplicación de las disposiciones constitucionales se requerirá de la expedición de la ley respectiva por las legislaturas federal y de los estados, con excepción de las relativas a la materia laboral (artículo 123) y agraria (artículo 27), que entrarán en vigor de inmediato. Las “leyes orgánicas” de la Constitución que no se hubieran expedido en el período extraordinario inaugurado el 15 de abril de 1917, se comenzarán a expedir por el congreso federal a partir del 1° de septiembre de 1917, fecha en que inicia su período ordinario de sesiones.

El 5 de febrero se promulgó la Constitución de 1917, al siguiente día el Primer Jefe lanzó la convocatoria para la realización de las elecciones de las autoridades federales, las que se celebraron el segundo domingo de marzo, o sea el día 11 de ese mes, la cual se publicó en el *Diario Oficial*. En ese mismo diario, se publicó la Ley electoral que rigió las elecciones federales de ese año, formulada por el Primer Jefe en cumplimiento de las facultades otorgadas por la Constitución. La integración de las cámaras federales sufrió la injerencia directa de Carranza en la designación de casi todos los candidatos en su afán de que no se repitiera la pérdida de control que, en su opinión, había sufrido en el Constituyente. Para lograr sus propósitos no se detuvo ante ninguna medida política ni económica. Sin

embargo, los resultados no fueron los esperados por él; los miembros de las cámaras obedecían muchas veces a convicciones distintas de las del todavía Primer Jefe, lo que, según Cumberland, se puso de manifiesto el 13 de abril de 1917 durante la calificación de las elecciones de un distrito electoral de Tabasco, cuando “la Cámara baja rechazó las credenciales de Palavicini como diputado”.<sup>337</sup>

Se advertían las dificultades que se le aproximaban al gobierno constitucionalista como resultado de la inminente entrada en vigor de la Constitución a partir del 1° de mayo de 1917. Se quiso aprovechar el lapso que restaba como gobierno preconstitucional para tomar algunas medidas urgentes o convenientes para el futuro gobierno constitucional, aprovechando las facultades extraordinarias de que se encontraba investido el Primer Jefe. De esta manera, se procedió a reorganizar la administración pública mediante sendos decretos de 31 de marzo y 13 de abril de 1917.<sup>338</sup> En el primero se ordenó la división de la

---

<sup>337</sup> Cumberland, Ch. C., (1975, p. 329). En este rechazo se conjugan varios factores que van desde la natural falta de simpatía del frustrado diputado a la XXVII Legislatura hasta su relación personal con el Gral. Obregón y otros militares de alto rango, pasando por su posible enriquecimiento que le hizo dueño de un periódico como *El Universal*. Una prueba de esto último puede ser, años después, su solicitud al caudillo Obregón y al Presidente De la Huerta de no cobrar sueldo ni viáticos en el cargo de “Embajador Confidencial cerca de los Gobiernos de Inglaterra, Francia, Bélgica, Italia y España”, oficialmente nombrado por De la Huerta el 14 de junio de 1920, no obstante, que viajaría “en los vapores de mayor categoría”, se hospedaría en “los hoteles de mayor fama”, y utilizaría “los trenes de lujo” (Palavicini, F., 1937, pp. 440-442 y 446). Es difícil creer que pudiera darse este nivel de vida con los dineros ganados en su periódico. Por otra parte, es evidente que la forma en que fue aprehendido y juzgado por la comandancia militar de la ciudad de México, revelaba que el “naciente grupo Sonora” tenía una porción importante de poder y que el de Carranza, podía, al menos, ser discutido, lo que se inscribe en la independencia y autonomía de que los generales de división disfrutaban respecto del Presidente Carranza (*vid.*: Matute, Álvaro, (1977, p. 153-183); Hernández Chávez, Alicia, (1984, pp. 181-211); Zebadúa, Emilio, (2004, p. 112).

<sup>338</sup> Publicados en los *Diarios Oficiales* de 30 y 14 de abril de 1917, respectivamente. En el primer decreto se establece que es reformativo de la Ley de 8 de mayo de 1891 (publicada el 13 mayo de 1891). Si bien esta Ley se refiere a esta dependencia como Secretaría de Fomento y no como Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, en el gobierno de Madero se le empieza a llamar de esta última forma (con motivo de la creación del Departamento del Trabajo, Rafael L. Hernández firmó el Decreto relativo como Secretario de Fomento, Colonización e Industria). El 17 de febrero de 1914, Huerta expidió un decreto que reformó la Ley de 1891, organizando la administración pública en nueve secretarías: las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Bellas Artes, Industria y Comercio, Agricultura y Colonización, Comunicaciones y Obras Públicas, Hacienda y Crédito Público (que dejó de llamarse Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, como dispuso la de 1891) y Guerra y Marina, habiendo desaparecido la de Fomento. Este decreto fue totalmente ignorado por Carranza y la vinculación del decreto de 13 de abril de 1917 con la ley de 1891, le viene del decreto de diciembre 3 de 1913,



Secretaría de Fomento, Colonización e Industria en dos dependencias: una, Secretaría de Fomento y otra, Secretaría de Industria y Comercio. La organización resultante del segundo fue la siguiente: seis secretarías de Estado y tres departamentos.

Las secretarías fueron las de Estado (que reunía las funciones de las secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores), Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento, e Industria y Comercio. Los tres departamentos fueron: Justicia (que se llamaría “Procuraduría General de la Nación”), Universitario y Bellas Artes (que se llamaría “Universidad Nacional”) y Salubridad Pública. En la Secretaría de Estado, se nombró al general Manuel Aguirre Berlanga, como Subsecretario Encargado de Negocios Interiores, y a Ernesto Garza Pérez, también Subsecretario Encargado de Negocios Exteriores; en la de Guerra y Marina, una vez que se hubo aceptado la renuncia del general Obregón, al general Jesús Agustín Castro, Subsecretario Encargado del Despacho; en la de Hacienda y Crédito Público, a Rafael Nieto, Subsecretario Encargado del Despacho; en Comunicaciones, a Manuel Rodríguez, Oficial Mayor Encargado del Despacho; en Fomento, al ingeniero Pastor Rouaix, Secretario; en Industria y Comercio, al también ingeniero Alberto J. Pan, Secretario; en el Departamento Judicial, a Miguel Román; en el Universitario y Bellas Artes, al licenciado José Natividad Macías; en el de Salubridad Pública, al general y doctor José María Rodríguez.<sup>339</sup>

En los nombramientos para las secretarías Carranza continuó con su costumbre de no darles el rango de secretarios a los encargados del Despacho, con excepción de los ingenieros Rouaix y Pani, “los técnicos” como les llama Matute.<sup>340</sup> Esta organización fue modificada a fines de diciembre de 1917, al expedirse la Ley de Secretarías de Estado, que entraría en vigor el 1 de enero,

---

expedido por el Primer Jefe, y el que se crearon ocho secretarías, siguiendo en todo a la ley de 1891 y a su reforma de 16 de mayo de 1905 (publicada el 18 del mismo mes y año).

<sup>339</sup> Vid.: Secretaría de la Presidencia, (1976, pp. 357-360); Matute, Á., (2005, pp. 249-252), y Lomelí Vanegas, Leonardo, (2002, p. 98).

<sup>340</sup> Matute, Á., (2005, p. 249).

por la cual se crearon siete secretarías: las de Gobernación y de Relaciones Exteriores (que resultaron de dividirse la Secretaría de Estado) y las de Hacienda y Crédito Público, de Guerra y Marina, de Agricultura y Fomento, de Industria, Comercio y Trabajo y de Comunicaciones y Obras Públicas. Además, se crearon cinco departamentos: Universitario y de Bellas Artes (“Universidad Nacional”); Salubridad Pública; Aprovisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; y Contraloría.<sup>341</sup>

El Departamento de Contraloría, cuya Ley orgánica se expidió el 19 de enero de 1918, (*Diario Oficial* el 25 del mismo mes y año) se formó para contrarrestar las críticas de corrupción, injustas muchas de ellas, que enfrentaba el gobierno del presidente Carranza y en particular los responsables de la Secretaría de Hacienda. Este fenómeno era más propicio entre los poderosos generales con mando de fuerza que en otros funcionarios que llevaban registros de ingresos y gastos más rigurosos, con excepción de aquellos que tenían asignados gastos secretos y de representación. Estas acusaciones se debían más que nada al esfuerzo que Cabrera y Nieto hacían para la centralización de las finanzas públicas mediante decisiones que evitaran o contrarrestaran los desvíos presupuestales y los que se presentaban en la administración de los ferrocarriles y de los bienes incautados, no siempre del enemigo.

En este sentido, ya el 13 de abril de 1917, Carranza había ordenado la publicación de la circular No. 6 de la Secretaría de Hacienda<sup>342</sup>, que, para efectos de control y rendición de cuentas, disponía la diferenciación de las erogaciones en dos grandes apartados: las que se hicieron durante el período revolucionario o preconstitucional y las que se realizaran durante el gobierno constitucional. Las primeras serían revisadas por la Dirección General de Contabilidad y Glosa de la Secretaría de Hacienda y quedaría en el Titular del Ejecutivo, la facultad de

---

<sup>341</sup> *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1917.

<sup>342</sup> *Diario Oficial* del miércoles 25 de abril de 1917: “Circular no. 6, dando a conocer las instrucciones a que deberán sujetarse las oficinas que manejan fondos federales, con motivo de la separación del Período Preconstitucional y el Nuevo Régimen que se inaugurará el 1° de mayo de 1917”).

autorizarlas, pero a partir del 1° de mayo la aprobación de las cuentas correspondería constitucionalmente al Congreso, a través de la Contaduría Mayor. A esta medida, Cabrera la llamó “sabia amnistía general hacendaria”,<sup>343</sup> aunque realmente se trataba de una segunda amnistía, pues por decreto de 21 de octubre de 1914 ocurrió la primera al autorizarse a la Secretaría de Hacienda a “cargar a la cuenta de ‘Pérdidas del Erario’, las cantidades en efectivo o en valores que fueron tomadas por las fuerzas revolucionarias constitucionalistas de las oficinas públicas federales, o entregadas a las mismas fuerzas por dichas oficinas, desde el 19 de febrero de 1913 al 20 de agosto de 1914”, es decir, durante todo el período de la lucha contra Huerta.<sup>344</sup>

Otro de los motivos y propósitos para crear este departamento era también integrar un medio de control de los gastos militares y los ingresos todavía recaudados por ellos, con una triple finalidad: evitar filtraciones, contribuir a la centralización del presupuesto y los ingresos y disminuir el poder de los militares. Era una de los tantos esfuerzos que realizaba el presidente Carranza para apropiarse del manejo del presupuesto y contar con recursos para el fomento de otras actividades de urgente atención. El tiempo era una presión adicional; o se legitimaba pronto el gobierno del presidente Carranza o se erosionaría el poder de su presidencia constitucional en la medida que se completaba su mandato constitucional.

El primero de mayo de 1917 terminó el gobierno preconstitucional y se restableció la constitucionalidad en el país con la completa integración de los poderes constituidos federales. Carranza, a partir de entonces, tenía que gobernar con un congreso que no le era del todo favorable, y el freno implicado por la Constitución que le impediría la legislación directa sobre materias delicadas y urgentes mediante la expedición ágil de decretos como había venido ocurriendo desde febrero de 1913. Las reglas del juego habían cambiado y sólo la habilidad

---

<sup>343</sup> Cabrera, L., (1975, p. 419, “Quiénes manejaron fondos”).

<sup>344</sup> Uthoff, L. M., (1998, pp. 103 y 136, nota 28).

para hacer triunfar las decisiones y lograr la conciliación de los intereses de la nueva clase gobernante, podían permitirle que jugaran en su favor. La fuerza eficaz estaba en el ejército, y sin la adhesión de éste, el poder de la presidencia se hacía precario; Carranza no tenía ejército propio, y esta cualidad le otorgó ventajas para constituirse en centro de equilibrio entre los generales; pero esto que había sido su fuerza ahora se convertía en su mayor debilidad.

De aquí que la política civilista incidiera en el propósito de reducir el número de hombres en armas, la que se justificaba de dos maneras: una, la insuficiencia de los recursos presupuestales, la dificultad para incrementarlos y la imposibilidad de destinar estos recursos a la urgente tarea de la reconstrucción nacional por encontrarse comprometidos en el excesivo gasto militar, el que representaba una alta proporción del total del presupuesto proyectado y ejercido,<sup>345</sup> y, dos, la necesidad de contar con un gobierno civil que restableciera la paz (un objetivo contradictorio cuando aún había grupos de hombres armados en varias regiones del país),<sup>346</sup> para hacer posible el desarrollo de las actividades productivas y sociales, y conjurar los golpes militares decimonónicos.

En la XXVII Legislatura figuraron muchos constituyentes y militares, así como ex carrancistas que se habían alejado del primer presidente de la República que gobernaría dentro del marco de la Carta Federal de 1917. A este panorama se enfrentaba el Presidente Carranza; dentro de estas condiciones difíciles debía aliviar la complicada situación fiscal, los problemas de desabastecimiento de artículos de primera necesidad, la inexistencia del crédito institucional y de la banca, la promoción de la creación del banco único de emisión, el arreglo de la deuda pública y la atención de las reclamaciones internacionales, la reactivación

---

<sup>345</sup> En 1917, los gastos militares representaron el 72.2% del gasto proyectado y el 69.6 del ejercido, *vid.*: Wilkie, James W., (1978, Cuadro V-2, p. 135). La reducción del gasto militar se hacía difícil no sólo por el poder de los generales, sino también porque el país no se encontraba pacificado, y la forma más rápida para terminar con esta situación era racionalizar el mando del ejército y destinar el mayor número de efectivos y equipo a este fin: Pero, el presidente Carranza se negaba a encomendar la labor de pacificación sólo a algún general, pues de resultar exitoso, el prestigio que obtendría entre sus pares le reeditaría un poder político incontrastable, lo que obstaculizaría la independencia del gobierno carrancista y el proyecto de establecer un gobierno civil en país.

<sup>346</sup> Garcíadiego, Javier (1993, pp. 437-470).

de la producción agrícola, ganadera e industrial, la normalización del comercio, la regularización del valor de la moneda, la rehabilitación ferroviaria, la recuperación para la nación de los recursos del subsuelo, el reparto agrario y los conflictos obrero patronales. Se contaba con las bases institucionales para impulsar estas políticas, muchas de ellas probadas ya, con cierto éxito, durante el gobierno preconstitucional, y, sobre todo, había un Estado constitucional con facultades que permitían la conducción de la reconstrucción y del desarrollo nacional en un marco ordenado y legitimado.

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA DEL CAPÍTULO TERCERO

### H E M E R O G R A F Í A

*Diario Oficial* (1917-1920)

*El Demócrata. Diario Constitucionalista* (1915)

*El Pueblo. Diario de la Mañana* (oct. 1914-dic. 1915)

### B I B L I O G R A F Í A

Aboites Aguilar, Luis, 2003 *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 1ª ed., 2003.

Acuña, Jesús, 1985 *Memoria de la Secretaría de Gobernación*, México, INEHRM (edición facsimilar), 1985.

Alessio Robles, Vito, 1979 *La Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, México, INEHRM, 1979.

Anna, Timothy *et al.*, 2001 *Historia de México*, Barcelona, Crítica, 2001. (Trad. Sola, Beltrán, Escudero y Chocano)

Benjamin, Thomas, 2009 *(La Revolución mexicana. Memoria, mito e historia)*, México, Taurus, 2009.

Bórquez, Djed, 1985 *Crónica del Constituyente*, México, edición del Partido Revolucionario Institucional, 1985.

Breceda, Alfredo, 1985 *México revolucionario*, t. I, México, INEHRM (edición facsimilar), 1985.

Brown, Jonathan C., *Petróleo y revolución en México*, México, Siglo XXI [1ª ed.], 1998.

Cabrera, Luis, 1975 *Obras completas. III. Obra política*, México, Ediciones Oasis (1ª ed.), 1975.

Clark, Marjorie Ruth, *La organización obrera de México*, México, Era (1ª ed.), 1979.

*Congreso Constituyente, 1916-1917. Diario de Debates*, 1985 México, IHEHRM, ed. facsimilar, 1985.

Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. L Legislatura, 1978 *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. IV y VIII, México, Manuel Porrúa, 1978.

Cosío Villegas, Daniel, 1973 *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Secretaría de Educación Pública (SepSetentas 98), 1973.

Cumberland, Charles C., 1975 *La revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, México, FCE, 1ª ed., 1975.

Ferrer Mendiola, Gabriel, 1987 *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, INEHRM (edición facsimilar), 1987.

García de León, Antonio, 1987 *Resistencia y utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia*, México, Era (2ª ed.), 1987.

Garcíadiego D., Javier, 1981 *Revolución constitucionalista y contrarrevolución: movimientos reaccionarios en México, 1914-1920*, (Tesis doctoral), México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 1981.

Garcíadiego D., Javier, 1985 “El inicio de la lucha y el Plan de Guadalupe”, en Senado de la República/Secretaría de Educación Pública, *Así fue la Revolución mexicana*, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1985, t. 4, pp. 495-503.

Garcíadiego, Javier, 1993 “La política militar del presidente Carranza”, en Hernández Chávez, Alicia, y Manuel Miño Grijalba (coords.), *Cincuenta años de historia en México. En el cincuentenario del Centro de Estudios Históricos*, México, El Colegio de México, 1ª reimpr., 1993 v. 2, pp. 437-470.

Garcíadiego D., Javier, 2001 “El Estado moderno y la Revolución mexicana (1910-1920)”, en Pérez Fernández del Castillo, Germán (Director), *Evolución del Estado Mexicano. Tomo II. Reestructuración, 1910-1940*, México, Ediciones El Caballito (6ª ed.), 2001, pp. 19-108.

Garcíadiego D., Javier, 2005 (Estudio introductorio, selección y notas), *La Revolución mexicana. Crónicas, documentos, planes y testimonios*, México, UNAM (1ª reimpr.), 2005, pp. XIII-XCII.

Garciadiego D., Javier, 2008 "Carranza y el inicio de los gobiernos revolucionarios", en: Fowler, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos*, México, FCE, 2008, t. II, pp. 69-74.

Hernández Chávez, Alicia, 1984 "Militares y negocios en la Revolución mexicana", en *Historia Mexicana*, No. 134, México, El Colegio de México, Vol. XXXIV, Núm. 2, octubre-diciembre de 1984, pp. 181-211.

Katz, Friedrich, 2008 *La guerra secreta en México. Europa, Estados Unidos y la revolución mexicana*, México, Era, 7ª reimpr., 2008. [Trad. de Isabel Fraire, José Luis Hoyo y José Luis González].

Knight, Alan, 2010 *La Revolución mexicana. Del porfiriato al nuevo régimen constitucional*, México, FCE (1ª ed.), 2010.

Lomelí Vanegas, Leonardo, 2002, *La política económica y el discurso de la reconstrucción nacional (1917-1925)*, Tesis de Maestría en Historia de México, Facultad de Filosofía y Letras, México.

Madero, Francisco I., 1985 *Epistolario (1900-1909)*, t. I, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2ª ed.), 1985.

Magaña, Gildardo, 1985 *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*, t. IV y V, México, INEHRM (edición facsimilar), 1985.

Manero, Antonio, 1916 *Por el honor y por la gloria*, Imprenta T. Escalante, S. A., 1ª Calle de 57, núm. 8, 1916.

Manero, Antonio, 1991 *La revolución bancaria en México*, México, Miguel Ángel Porrúa (ed. facimilar), 1991.

Matute, Álvaro, 1977 "Del Ejército Constitucionalista al Ejército Nacional", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Álvaro Matute (editor), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, v. 6, 1977.

Matute, Álvaro, 2005 *Historia de la Revolución mexicana, 1917-1924, vol. 7. Las dificultades del nuevo Estado*, México, El Colegio de México (2ª reimpr.), 2005.

Meyer, Jean, 1971 "Los obreros en la Revolución mexicana: Los 'Batallones Rojos'", en *Historia Mexicana*, No. 81, México, El Colegio de México, Vol. XXI, Núm. 1, julio-septiembre de 1971, pp. 1-37.

Molina Enríquez, Andrés, 1986 *Esbozo de la historia de los primeros diez años de la revolución agraria de México (de 1910 a 1920)*, t. V., México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 3ª ed. (facsimil), 1986.



Niemeyer, Jr., E. V., 1993 *Revolución en Querétaro. El Congreso Constituyente mexicano de 1916-1917*, México, Cámara de Diputados, 1993.

Obregón, Álvaro, 1973 *Ocho mil kilómetros en campaña*, México, FCE, 3ª reimpr., 1973.

Palavicini, Félix F., 1915 *Un nuevo Congreso Constituyente*, Veracruz, Imp. de la Sría. de I. P. y B. A., 1915.

Palavicini, Félix F., 1937 *Mi vida revolucionaria*, México, Botas, 1937.

Palavicini, Félix F., 1987 *Historia de la Constitución de 1917*, México, INEHRM (edición facsimilar), 1987.

Pérez Fernández del Castillo, Germán (Director), 2001 *Evolución del Estado Mexicano. Tomo II. Reestructuración, 1910-1940*, México, Ediciones El Caballito (6ª ed.), 2001.

Rabasa, Emilio, 1976 *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 5ª ed., 1976.

Riguzzi, Paolo, 1999b “Un modelo histórico de cambio institucional: la organización de la economía mexicana, 1857-1911”, en *Investigación Económica* (229), México, UNAM-Facultad de Economía, julio-septiembre, 1999, pp. 205-235.

Rouaix, Pastor, 1984 *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, PRI, 1984.

Romero Flores, Jesús, 1963 *La revolución como nosotros la vimos*, México, INEHRM, 1963.

Salazar, Rosendo, 1972 *Rosendo Salazar, 2 t., I. Las pugnas de la gleba (Primera Parte)*, México, Comisión Nacional Editorial del PRI, 1972.

Sierra, Justo, 1984a *Obras completas. IV. Periodismo político*, México, UNAM, 3ª ed., 1984.

Schmitt, Carl, 1981 *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981. [Versión española de Francisco Ayala].

Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales. La Administración Pública*, t. 5, v. 1, México, 1976.

Smith, Peter H., 1973 “La política dentro de la Revolución: El Congreso Constituyente de 1916-1917”, en *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, No. 87, Vol. XXII, Núm. 3, enero-marzo, 1973, pp. 361-395.

Taracena, Alfonso, 1992 *La verdadera Revolución mexicana (1918-1921)*, México, Porrúa (2ª ed.), 1992.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1892*, México, Porrúa (17ª ed.), 1992.

Ulloa, Berta, 1983 *Historia de la Revolución mexicana, 1914-1917, t. 6: La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1ª ed., 1983.

Uthoff López, Luz María, 1998 *Las finanzas públicas durante la Revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, UAM-IZTAPALAPA, 1998.

Valadés, José C., 1985 *Historia general de la Revolución mexicana, t. 6: Intromisión extranjera*, México, SEP-Gernika, 1985.

Wilkie, James W., 1978 *La revolución mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE (1ª ed.), 1978. [Trad. de Jorge E. Monzón].

Womack Jr., John, 2001 “La Revolución mexicana”, en Anna, Timothy *et al.*, *Historia de México*, Barcelona, Crítica, 2001, pp. 147-214.

Zavala, Silvio, 2009 “La teoría constitucional y el momento revolucionario. (Consideraciones sobre el Congreso Constituyente de 1917)”, en *Primeras jornadas, 1931-1937* (edición e introducción de Andrés Lira y recopilación y notas de Alberto Enríquez Perea), México, El Colegio de México (1ª ed.), 2009.

Zebadúa, Emilio, 2004 *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, FCE (1ª reimpr.), 2004.

## Capítulo Cuarto

### La política económica y social del primer gobierno constitucional, 1917-1920

1. Introducción. 2. La política financiera. 2.1. La política monetaria. 2.2. La política bancaria. 2.3. La política fiscal. 2.4. La política presupuestal. 3. La política de rescate de la soberanía de la nación sobre los recursos del subsuelo. 4. La política de producción y comercial. 5. La política de abastecimiento de productos básicos a las ciudades. 6. La política de comunicaciones y transportes. 7. La política social. 7.1. La política agraria. 7.2. La política laboral. 7.3. La política de salud. 7.4. La política educativa. Bibliografía y Hemerografía del Capítulo Cuarto.

#### 1. Introducción

Las grandes líneas de la política económica y social del constitucionalismo quedaron casi completamente establecidas desde la etapa del gobierno preconstitucional. Las fundamentales fueron incorporadas en la Constitución de 1917. A partir de la promulgación de ésta, los cambios ocurridos no eran sino formas de aplicación de las disposiciones constitucionales, no exentas de complicaciones. Durante la etapa constitucional, contrariamente a lo que podía esperarse, el gobierno de la Revolución siguió enfrentando diversos problemas internos y externos, aunque en condiciones menos favorables que las prevalecientes en la etapa anterior. Las dificultades internas se debían básicamente a la bipolaridad del poder real. Por un lado, se encontraba el recién inaugurado poder constitucional depositado en el presidente de la República y, por otro, el poder *de facto* ejercido por los generales, el que, pese a los esfuerzos realizados por el gobierno para lograr la centralización institucional de algunas funciones que los militares se habían reservado para su atención, dicho poder aún permanecía inmovible y, en ocasiones, amenazante. Otra manera de ver esta bipolaridad es mediante la fuerte oposición que se originaba entre el poder regional en manos de los militares y el poder central del presidente. Por esta razón se ha llegado a afirmar que “la sustancia de la ‘reconstrucción’ quedó

regionalizada”.<sup>347</sup> A lo anterior habría que agregar las divisiones que ya se presentaban en el grupo triunfador, sobre todo a raíz de la renuncia del general Obregón a la Secretaría de Guerra y su alejamiento del gobierno para dedicarse a actividades privadas, fundamentalmente conectadas con el cultivo y comercialización del garbanzo en su Estado natal.<sup>348</sup>

El país aún se encontraba en un estado de guerra por la existencia de varios grupos de alzados en distintas regiones (entre reaccionarios, revolucionarios disidentes, bandidos, soberanistas, separatistas, finqueros y de otra índole), que si bien ninguno de ellos tenía la fuerza necesaria para alcanzar el poder nacional, no dejaban de tener importancia y significaban una preocupación que ameritaba atención constante por parte del gobierno en términos de recursos militares que se traducían en recargos al presupuesto de egresos o en la

---

<sup>347</sup> Womack, Jr., John, (2001, p. 190). En esta misma página Womack dice: “El conflicto decisivo que ahora se planteaba en México era el que existía entre el gobierno, que tenía un proyecto nacional pero poco poder, y probablemente una veintena de generales [no sólo divisionarios] importantes, divididos por celos: unos cuantos [...], favorables a Carranza; algunos [...], sin decantarse por nadie en concreto [...]; otros en baluartes regionales”.

<sup>348</sup> No queda claro el origen de la separación de Obregón del cargo de la secretaría de Guerra. Algunos sostienen que se debió a las presiones ejercidas por Carranza, a fin de “hacerse con el control de la política y las finanzas” (Womack, 2001, p.195). De esta idea participa también De la Huerta, quien de manera amistosa le señaló al presidente Carranza que la separación de Obregón de su cargo sería una pérdida para su gobierno en virtud de sus valiosos servicios prestados a la Revolución. Sin embargo, Obregón había renunciado a Guerra en fecha tan temprana como el 29 de enero de 1917, cuando el Constituyente se encontraba a dos días de clausurar sus actividades, a siete de promulgarse la Constitución y antes de celebrarse las elecciones para la integración de los poderes federales. Carranza no contestó nada. Una nueva renuncia fue presentada por el secretario de Guerra el 1 de mayo de 1917, el mismo día en que Carranza iniciaba su mandato constitucional. Con la primera renuncia ¿buscaba Obregón convertirse en candidato a la Presidencia? Es difícil de creer. Con la segunda carta, ¿quería dejar sentado que no deseaba formar parte del gobierno constitucional de Carranza? No existe información sobre si las dos cartas de renuncia fueron motivadas por instancias de Carranza, y si no fue así, tampoco hay posibilidades de saber con precisión las razones e intenciones de Obregón. Puede especularse, porque la relación entre ambos era difícil desde la Convención de Aguascalientes, y, sobre todo, porque en la segunda carta Obregón renunciaba también al grado de general de división, lo que hace pensar que estaba dolido en su orgullo. La renuncia a ambos cargos la hacía ante el presidente de la República en virtud de que éstos le habían sido concedidos, en su momento, por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. El presidente no contestó directamente a Obregón aceptándole su renuncia al cargo de Guerra, sino lo hizo a través de su secretario de Estado, Encargado de los Negocios Interiores. Le señalaba además, haciendo gala de conocimiento del procedimiento constitucional, que la aceptación de su renuncia al grado militar no era función suya sino del Senado de la República y que sometería a esta instancia la solicitud para que decidiera lo que correspondiera. El texto de las dos cartas de renuncia y de la respuesta de 4 de mayo fue publicado en el *Diario Oficial* de 10 de mayo de 1917.

imposibilidad de reducirlo para contrarrestar la presión sobre los ingresos, o bien incrementar éstos mediante la ampliación geográfica de la recaudación. Aunado a lo anterior, habrá que agregar que el país continuaba padeciendo inflación, falta de productos básicos, carestía, restricción del circulante, falta de crédito.

Por otro lado, el gobierno tuvo que atender los problemas derivados de la entrada en vigor de la Constitución recién promulgada, entre los que se contaban las diversas expectativas provocadas en las clases obrera y campesina por las disposiciones de los artículos 123 y 27, que dieron lugar a movilizaciones en diferentes regiones del país y en la misma capital de la República, a las oposiciones presentadas al propio 27 constitucional por la declaración del dominio directo de la nación sobre determinados bienes naturales en posesión de las empresas extranjeras, y a la necesidad de ordenar el sistema monetario y bancario con la creación del banco único de emisión contemplado por el artículo 28 de la propia ley fundamental. Por si lo anterior no bastara, el gobierno tuvo que lidiar con las epidemias que se presentaron en el país y el agravamiento de algunas enfermedades endémicas en ciertos estados de la República, que afectaron de manera dramática a la población del país con un saldo de víctimas que algunos calculan en casi medio millón de muertes, lo que vino a constituirse en una contrariedad que hubo necesidad de atender de manera perentoria.<sup>349</sup>

Entre los problemas externos más importantes a que se enfrentaba el gobierno constitucional estaban las relaciones con Estados Unidos, la situación provocada por la guerra mundial, la declaración de neutralidad de México,<sup>350</sup> las

---

<sup>349</sup> Se acentuaron diversos problemas sociales, algunos como resultado de las exigencias obreras y campesinas para hacer efectivas las disposiciones de los artículos 27 y 123 constitucionales, otros para atender los rezagos educativos que se venían arrastrando y aún otros inesperados como las epidemias de la viruela, el tifo, influenza española y demás enfermedades endémicas padecidas por los habitantes de algunas regiones del país (paludismo, fiebre amarilla, gastroenteritis y otras), que demandaron recursos adicionales para ser atendidas.

<sup>350</sup> En su oportunidad (25 de septiembre de 1914), el Primer Jefe, a través de Isidro Fabela, oficial mayor encargado del despacho de Relaciones Exteriores, había declarado la “estricta neutralidad” de México “en el conflicto armado”. Esta declaración o circular se publicó el día siguiente en *El Constitucionalista*, Núm. 26 y, con tal motivo, se tomaron los acuerdos debidos para dar cumplimiento a las estipulaciones de la Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907 (*Labor Internacional de la Revolución Constitucionalista de México (Libro Rojo)*, 1960, p. 333). Esta

interferencias de Alemania, las inversiones directas, las reclamaciones de los banqueros internacionales, de las empresas petroleras y mineras y de algunos particulares, las conspiraciones que los grupos de emigrados realizaban en el vecino país del norte y las que se organizaban en el interior del país, estimuladas por las abiertas discrepancias de los caudillos constitucionalistas.

El hecho de que a principios de febrero de 1917 se haya retirado la llamada expedición punitiva no canceló la amenaza de intervención de los Estados Unidos, la cual se mantuvo latente a lo largo de los tres años y días del gobierno constitucional y en los pocos más de cuatro años del llamado gobierno preconstitucional. Esta situación se endureció a raíz del conocimiento del famoso telegrama Zimmermann,<sup>351</sup> y por la cauda de desinformación que sobre la verdadera situación mexicana se trasmitían a los grupos norteamericanos con intereses en México para convencerlos de la peligrosidad del nuevo gobierno y precipitar a una intervención. Otro factor que desestabilizó la estrategia del gobierno de la República fue el ingreso (abril de 1917) de los Estados Unidos en la Gran Guerra, así como la terminación de ésta el año siguiente (noviembre de 1918), con lo que la capacidad de negociación se redujo en forma significativa. La participación estadounidense al lado de los aliados (la llamada Entente) complicó el difícil equilibrio de la política de neutralidad seguida y multiplicó la presión ejercida por Estados Unidos sobre el gobierno de mexicano para alinearse en contra de las potencias centrales.

---

política se desarrolló relativamente sin complicaciones mientras los Estados Unidos permanecieron fuera de la contienda, pero a partir de abril de 1917 las presiones del vecino país se intensificaron sobre el gobierno mexicano para que cambiara esta política. Las dificultades resultaban mayores porque despertaba sospechas de simpatía (como en efecto las había en algunos funcionarios del gobierno) hacia las potencias centrales y particularmente hacia Alemania. Al año siguiente, al terminar la guerra, el gobierno de Estados Unidos tuvo mayor tiempo para concentrarse en el "problema mexicano", lo que coincidía con el inicio del período 1918-1921 en que las reservas petroleras de este país descendían y se hacía más dependiente del petróleo mexicano (vid.: Uhthoff López, Luz María, 2010, p. 9).

<sup>351</sup> La mejor investigación y el análisis más minucioso del Telegrama Zimmermann son, en mi opinión, los realizados por Friedrich Katz (2008, pp. 401-438, fundamentalmente pp. 401-419), quien hace un seguimiento puntual de los eventos más importantes relacionados con este famoso telegrama.

El año de 1916 había sido excepcional en el renglón de exportaciones; los 242.7 millones que ingresaron al país por este concepto estaban muy por encima del promedio anual del período 1910-1913. No obstante que esta cifra no pudo alcanzarse en 1917, éste fue un buen año económico que hacía abrigar expectativas económicas favorables para la nación, y con él se inició una etapa de exportaciones crecientes hasta la cifra sin precedentes correspondiente a 1920. Este suceso fue posible por la creciente demanda externa de que gozaban los productos mexicanos de exportación.<sup>352</sup> El petróleo, los metales industriales y preciosos, el algodón, garbanzo, henequén, caña de azúcar, plátano y café se encontraban en una situación de demanda mundial por demás favorable. La exportación de granos que se hacía, a pesar de la carestía y desabastecimiento de artículos de primera necesidad en los grandes centros de consumo, permitió a los exportadores (incluidos el gobierno y los generales) obtener importantes ganancias.

El buen comportamiento de los productos agrícolas fue posible a pesar de que ese año escasearon las lluvias y hubo problemas para los sembradíos de temporal, lo que fue compensado con la floreciente agricultura de riego que se practicaba en algunos estados de la República, como Sonora y Sinaloa, por ejemplo. La inexistencia del crédito público pareció afectar más a la administración que a los agentes de la producción y el comercio. Éstos, como quiera, contaron con los recursos necesarios para dar comienzo a la recuperación de sus actividades, aunque no sin dificultades. El problema para el gobierno era más bien cómo hacer que las empresas que se desenvolvían en las ramas económicas más florecientes contribuyeran a los enormes gastos que la reconstrucción y reinstitucionalización del país demandaban.

---

<sup>352</sup> El valor de las exportaciones en 1917 fue de 152.9 millones de dólares (no obstante la caída de la producción del henequén) de los cuales 130.4 millones de dólares correspondieron al valor de las exportaciones a Estados Unidos, es decir, el 85.3% del total del valor de las exportaciones. A partir de este año se inició una tendencia creciente sostenida en los ingresos derivados del comercio exterior: en 1918 la exportación fue de 182.2 millones; en 1919, 196.3, y en 1920, 426.2 millones de dólares, en la que jugó importante papel el petróleo (cifras tomadas de Womack, Jr., 2001, p. 155, cuadro 2).

## 2. La política financiera<sup>353</sup>

Esta política y la militar continuaron representando las grades prioridades del gobierno constitucional. Recursos financieros y pacificación, lo que incluía la reducción del poder de los militares, seguían siendo los dos términos más importantes de la ecuación económica durante la etapa que había principiado el 1 de mayo de 1917. La restricción de ingresos públicos, en un lado, y el exceso de gasto, sobre todo, el militar, en el otro, limitaban grandemente la capacidad del ejecutivo federal para regir el desarrollo económico y social de la nación, como era propósito de los autores de la Carta de Querétaro, es decir, esta situación dejaba al presidente Carranza sin control sobre el presupuesto de egresos. En este esquema, los diversos elementos de la política financiera (monetaria, bancaria, fiscal y presupuestaria) estaban, como nunca, tan intricadamente enlazados, que al rezagarse cualquiera de ellos, arrastraba consigo a los demás. Si bien se había puesto cierto orden al desbarajuste de la circulación monetaria con el retorno de un patrón metálico, este orden se encontraba condicionado a la solución de las disponibilidades fiscales y crediticias, pero, sobre todo, al difícil equilibrio del presupuesto público.

Incurrir en déficit significaba, ante la ausencia del crédito institucional, acudir a acuñaciones monetarias adicionales disponiendo de los metales incautados a los bancos y, por el lado del gasto, a diferir ciertos pagos como los servicios personales tanto civiles como militares, aunque con mayor castigo a las remuneraciones de los primeros, lo que de hecho se convertía en deuda pública, pues esta parte de los emolumentos que no se pagaba en oro, se cubría con bonos del tesoro. Pero estos expedientes tampoco eran suficientes para sostener de manera indefinida la operación deficitaria del gobierno federal. El incremento de

---

<sup>353</sup> Para Luis Cabrera (1975, p. 473), “la política financiera de Carranza fue [...] la piedra de toque del revolucionario y del estadista”, que en un primer momento consistió en “la no fácil labor de recoger las oficinas hacendarias de manos de los jefes militares que las tenían”. Este proceso de centralización tenía un doble objetivo, por un lado, aumentar los ingresos federales y, por otro, disminuir el poder de los generales. Fue la causa de los muchos desencuentros que se produjeron entre las secretarías de Guerra y de Hacienda.



los ingresos fiscales se hacía crítico, y formular una política agresiva en esta materia implicaba sacrificar a las necesidades fiscales otras políticas económicas, tal vez de mayor significación estructural, o bien aprovecharse de las medidas tributarias para acercarse a una política de mayor injerencia y control sobre los recursos del subsuelo dentro de una estrategia de más largo plazo como la de rescate de la soberanía nacional sobre estos recursos de dominio directo de la nación. La urgencia con que a veces tenía que actuar el gobierno de la Revolución permitía a los sectores del constitucionalismo menos comprometidos con las reivindicaciones nacionales, influir en la toma de decisiones fundamentales en función de intereses de otra naturaleza, ajenos a los de la Revolución. Esta trampa cortoplacista se convertiría en una constante a lo largo de la historia económica del país, donde lo urgente comprimiría y postergaría lo importante.

## 2.1. La política monetaria

La vuelta al patrón oro y como se llegó a él, permitió una mayor estabilidad en el valor del peso, desapareció el proceso inflacionario de origen monetario, aunque los precios en oro resultaban, en algunos casos, más elevados de los que existieron en la etapa inflacionaria más crítica, debido fundamentalmente a la inelasticidad de la oferta de producción nacional y de importación.<sup>354</sup> Además, desde mediados de 1916 aparecieron tendencias de elevación del precio internacional de la plata, que para noviembre-diciembre de ese año, coincidiendo con la vuelta a la circulación metálica en el país, se encontraba en un nivel que distorsionaba el valor legal de las monedas de metal blanco con relación a su valor comercial, lo que la hacía más apreciada como metal que como especie monetaria.<sup>355</sup>

---

<sup>354</sup> *Informe del C. Venustiano Carranza... de 15 de abril de 1917* (1917, p. 186). En este Informe, se señaló que “el precio de los artículos de primera necesidad, sobre todo los de producción nacional, aparentemente mucho más elevado en papel moneda, era sin embargo considerablemente más bajo que el precio de los mismos artículos bajo el régimen de circulación metálica”.

<sup>355</sup> Ricardo Torres Gaitán (2001, p. 131) observa, en su tesis profesional, que “desde abril de 1916, el precio comercial de los pesos plata sobrepasó a su valor nominal y en junio del mismo año pasó lo mismo hasta para la moneda de plata fraccionaria”.

Esta circunstancia se tradujo en inestabilidad y escasez de numerario en el sistema monetario metálico, apenas arrancado en diciembre de 1916-enero de 1917, debidas a la creciente desaparición de la circulación de la moneda argentífera o, al menos, su enrarecimiento cada vez mayor. Esta carencia de numerario había hecho que aún se aceptaran los billetes constitucionalistas correspondientes a las emisiones “Veracruz” y “Ejército Constitucionalista”, así como los correspondientes a algunas series de la emisión “Gobierno Provisional de México”, de la emisión “Monclova”, “Bonos del Erario Federal”, “Billetes y Bonos del Estado de Durango”, “Billetes y Vales de algunas Pagadurías Militares”, y que habían sido declarados legalmente nulos en distintas fechas de 1916 y se había determinado que el 31 de diciembre era la fecha límite para ser retirados de la circulación legal (decretos de 28 de abril y 31 de mayo de 1916). No obstante, en el segundo semestre de 1917 se detectaron algunas operaciones comerciales en que se aceptaban estos billetes. Ante tal situación el Ejecutivo Federal se vio precisado a emitir un decreto el 4 de septiembre de este año en el que se prohibía la realización de cualquier transacción con estos billetes.

La inobservancia de esta disposición traería como consecuencia la pena de prisión y multa de cien a mil pesos, además del decomiso de los billetes correspondientes. Seguramente, la aceptación de estos billetes era una muestra de la falta de liquidez de la economía. Lo anterior ponía en evidencia una de las limitaciones de sistema metálico representada por su rigidez ante la dinámica de las actividades económicas, lo que marcaba drásticamente la dependencia de éstas a la disponibilidad de metales. No obstante este problema, el gobierno tuvo que tomar, en mayo de 1917, la medida de retirar de la circulación las piezas de metal blanco, que aún hacían veces de moneda,<sup>356</sup> para su refundición y reacuñación en nuevas monedas de menor ley y peso a efecto de equiparar sus valores real y monetario, continuar utilizándolas como medios de cambio y facilitar

---

<sup>356</sup> El 31 de mayo de 1917, la secretaría de Hacienda expidió la circular número 202 (*Diario Oficial* de 6 de junio de 1917) por la cual se retiraban las monedas de plata en circulación para ser reacuñadas con menor ley a fin de ajustarla a su valor como metal.

las transacciones realizadas en el país. En la segunda quincena de noviembre y primera de diciembre de 1917 se observó un “relativo descenso en el precio de la plata”,<sup>357</sup> pero nada aseguraba que esta situación se mantendría en el futuro, como en realidad ocurrió en los meses siguientes. Una muestra de la inestabilidad del precio de la plata puede observarse en las siguientes cifras: en 1919 y 1920 la onza troy de plata llegó a valer más de un dólar y para 1921 había descendido a 65 centavos.<sup>358</sup>

El retiro de las monedas de plata de la circulación, aumentaba la estrechez del circulante que tuvo que cubrirse con una mayor cantidad de monedas de oro de cuño nacional y extranjero, con moneda fiduciaria extranjera y algunas veces debió compensarse hasta con transacciones a base de trueque. El 26 de abril de 1918 se decretó la libre exportación e importación del oro con resultados muy favorables, pues la afluencia del metal amarillo a nuestro país permitió aliviar las rigideces de la circulación monetaria mediante la acuñación de nuevas monedas de este metal, en tales magnitudes que la Casa de Moneda se saturó de solicitudes de acuñación.<sup>359</sup> Esta situación condujo finalmente, el 13 de noviembre de 1918,<sup>360</sup> a la adopción como sistema monetario de México, el patrón oro clásico o monometalismo oro, “asignándosele al peso un valor de 75 centigramos de oro [...]. Este mismo decreto designó como monedas fraccionarias a todas las de plata, inclusive las de un peso”.<sup>361</sup> A pesar del establecimiento de este nuevo

---

<sup>357</sup> Exposición de motivos del *Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión*, de 8 de diciembre de 1917 (*Diario Oficial*, de 11 de diciembre de ese mismo año). Esta exposición de motivos se encuentra también en: Manero, Antonio, (1958, pp. 386-391).

<sup>358</sup> Ortiz Mena, Raúl, (1960, p. 395).

<sup>359</sup> Torres, Gaitán, R., (2001, p. 134).

<sup>360</sup> *Diario Oficial* de 14 de noviembre de 1918. Este decreto es de particular importancia dentro de la política monetaria del presidente Carranza al establecer un nuevo régimen monetario. En su artículo primero disponía que “la unidad teórica del sistema monetario de los Estados Unidos Mexicanos seguirá siendo, exclusivamente, el peso de oro, de setenta y cinco centigramos de oro puro, creado por el artículo 1º de la Ley de 25 de marzo de 1905”. En su artículo 2º se establecía que el peso de plata ya no será considerado como una moneda legal y dejará de acuñarse, sin embargo, las monedas de plata (artículo 3º) seguirán siendo de un peso, cincuenta centavos o “tostones”, veinte centavos o quinto, diez centavo o décimo. El decreto establece las características de las monedas y prohíbe la exportación y refundición de la antigua moneda fraccionaria. Lo más importante es que mantiene la vigencia de la Ley monetaria de 1905 en lo que no se oponía a ese decreto o Ley.

<sup>361</sup> Ortiz Mena, Raúl, (1960, p. 395); Torres Gaitán, R., (2001, p. 134).

régimen monetario, que era un perfeccionamiento del creado por la Ley de 1905, “se estaba aún lejos de tener un sistema monetario elástico, ajeno a las vicisitudes de los metales preciosos y [...] también distante de contar con un sistema bancario vinculado más estrechamente al desarrollo económico y social del país”.<sup>362</sup>

Esta rigidez del sistema monetario apremió al presidente de la República a procurar la vuelta de la moneda fiduciaria a la circulación monetaria del país y, en este contexto, envió a la Cámara de Diputados el 8 de diciembre de 1917, una iniciativa de ley orgánica para la creación de un Banco Único de Emisión, controlado por el Estado, en los términos del artículo 28 de la Constitución. En la misma exposición de motivos el Titular del Ejecutivo Federal se hacía conciente de las dificultades de “un régimen monetario exclusivamente a base metálica”, agravadas por la necesidad de “una cierta normalización de los ingresos y egresos del Gobierno de la República”. Y consideraba que ese era un momento oportuno para el nacimiento de esa institución constitucional porque “el Gobierno de la República está próximo a alcanzar una nivelación efectiva en sus presupuestos y, por tanto, es ya llegado el momento de substituir la dispendiosa circulación metálica por circulación de papel”, que “tenga por base los más firmes principios de las prácticas bancarias.” En esta exposición de motivos se muestra con toda claridad la interrelación de los sistemas monetario, bancario, fiscal y presupuestal.

El billete denominado infalsificable, ante su falta de valor y el repudio del público, había dejado de servir como moneda desde el 1 de diciembre de 1916, era el único papel gubernamental legal que se encontraba en manos del público y representaba la deuda creada por la Revolución, misma que el Primer Jefe había calificado de “sagrada” en diversas ocasiones. Preocupaba la redención de aquel papel, para lo cual el 29 de marzo de 1917<sup>363</sup> se adoptó una ingeniosa medida para redimirlos, sin tener que repudiarlos, y honrar la palabra de que la deuda de la Revolución sería puntualmente amortizada. Esta medida consistió en disponer

---

<sup>362</sup> Ortiz Mena, R., (1960, p. 395).

<sup>363</sup> *Diario Oficial* de 2 de abril de 1917.

que por cada peso oro nacional o fracción que se cobrara en el impuesto del timbre a la producción de petróleo y de metales y en los derechos a la importación y exportación se pagara adicionalmente un peso infalsificable. Esta medida significaba de hecho un incremento de los impuestos mencionados, pero al hacerlos pagaderos en infalsificables y teniendo éstos un valor de mercado tan insignificante o casi nulo, en la práctica la cuota impositiva quedaba en el mismo nivel. Lo anterior, además, evitaba al gobierno constitucionalista una medida tan drástica e indeseable para el mantenimiento de la confianza como el repudio.

Prácticamente, el 1 de mayo de 1917 el problema monetario-inflacionario se encontraba resuelto y el gobierno constitucional se iniciaba sobre buenos augurios. Sin embargo, el retorno del patrón oro significó una menor capacidad de maniobra financiera para el gobierno. Un posible déficit presupuestal resultaba más difícil de cubrir, pues dependía de la disponibilidad de metales preciosos para su acuñación, cuya existencia se limitaba a la producción en las minas nacionales, la incautada a los bancos, el desatesoramiento, el retorno de algunas monedas de cuño nacional fugadas del país en el lapso de 1910 a mayo de 1917,<sup>364</sup> la procedente del valor de las exportaciones y de las tarifas a la exportación e importación. Era algo sobre lo cual el gobierno no tenía forma de actuar de manera independiente. Los limitados recursos de que el gobierno podía echar mano para financiar la promoción del desarrollo limitaban fuertemente sus posibilidades de influirlo.

La Constitución había creado una presidencia fuerte, pero la realidad imposibilitaba que esta fortaleza se tradujera al terreno de los hechos en acciones concretas. Este documento fundamental había otorgado al Estado el monopolio de la emisión de billetes, pero de hecho este privilegio no se realizó formalmente sino hasta el año de 1925 y como hecho cotidiano hasta 1931 en que se volvió habitual

---

<sup>364</sup> En el proyecto de la Ley de Ingresos correspondiente al ejercicio fiscal de 1917-1918, el gobierno constitucional hacía una cuantificación de esta fuga de moneda metálica de cuño nacional en el período mencionado, y la fijaba en 130 millones de pesos. *Vid.*: Zavala, Estela, (1982, p. 347). Por la tendencia al alza del precio internacional de la plata es posible que el regreso de estas monedas haya sido poco significativa.

al uso de la moneda fiduciaria. Mientras tanto, el público no quería saber nada de billetes. Su rechazo a esta forma monetaria era firme y resuelto. Este instrumento en manos del Estado no pudo aprovecharse durante la primera presidencia, tanto por la desconfianza que la moneda fiduciaria tenía entre el público como por las dificultades financieras y políticas para concretar la creación del banco único de emisión y la reorganización del sistema bancario del país.

## 2.2. La política bancaria

El ejecutivo federal estaba preocupado por reconstruir el sistema bancario sobre bases más sanas que las existentes durante la dictadura de Díaz. El sistema pensado debía de tener como centro director un banco central que con funciones de emisión, de descuento y de agente del gobierno, envolviera al conjunto de las actividades de las instituciones intermediarias, con la expresa prohibición de no invadir el campo de las operaciones que por su naturaleza debían corresponder a los bancos comerciales. En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión de 8 de diciembre de 1917,<sup>365</sup> el presidente de la República se refirió a las limitaciones, restricciones y deficiencias del sistema monetario metálico y se pronunciaba por la vuelta de la circulación de la moneda fiduciaria, teniendo como institución vertebradora de un reconstruido sistema financiero nacional a este banco único de emisión. Este nuevo sistema de banca concebido, aparecía ligado a las actividades productivas, lo cual se manifestó claramente en la iniciativa de Ley General de Instituciones de Crédito de 13 de diciembre de 1918,<sup>366</sup> que en su artículo primero hizo la siguiente clasificación de las instituciones de crédito: a) Banco Único de Emisión, b) Bancos Hipotecarios, c) Bancos Refaccionarios, d) Bancos Agrícolas, e) Bancos Petroleros y f) Bancos de Depósito.

Las ventajas del monopolio de la emisión de moneda fiduciaria que la

---

<sup>365</sup> *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1917.

<sup>366</sup> Por su larga extensión (134 artículos) fue publicada en los *Diarios Oficiales* del 18 al 21 de diciembre de 1918.

Constitución otorgaba a este Banco bajo el control del Estado, representarían para el gobierno federal la seguridad de un crédito más o menos abierto para permitirle emprender actividades de fomento y gestión económica y social, las que no pudieron aprovecharse al cancelarse el establecimiento del sistema monetario metalista, impuesto más por las realidades y exigencias del país que por una decisión gubernamental. El gobierno constitucionalista había contribuido con una serie de actos, exitosos y fallidos, a la creación de aquella situación que fue decisiva, y la sopesó para emitir los decretos que finalmente llevaron al patrón oro. Por tanto, la disposición del artículo 28 constitucional en esta materia se hizo nugatoria en la práctica por haberse desechado de la circulación la moneda fiduciaria en un admirable funcionamiento de la Ley de Gresham, sólo que al revés.<sup>367</sup> El Gobierno pretendía en su proyecto de Banco Central (“Banco de la República Mexicana”), una institución bajo el control exclusivo del Estado, aunque asegurando en su gestión “la mayor independencia posible”.<sup>368</sup>

La reordenación del sistema bancario, sin duda, pasaba por la creación del “Banco de la República Mexicana” que contaría con la exclusividad de la emisión de moneda fiduciaria, tal como el mandato constitucional lo establecía. El hecho de que este Banco fuera de control estatal y no contemplara en la constitución de su capital ni en su dirección la participación de los particulares era explicado y justificado por el autor de la iniciativa en los siguientes términos: “las ventajas que ofrecería una institución organizada en forma de sociedad anónima resultaría sólo aparente, ya que, en última instancia y conforme a la Constitución vigente, el

---

<sup>367</sup> Enrique Cárdenas y Carlos Manns (1989, p. 57) consideran a este fenómeno como “una reversión de la Ley de Gresham”.

<sup>368</sup> En los artículos 18 y 25 se establece este control. El primero señalaba que el Consejo de Administración que regiría al Banco se compondría de siete directores propietarios e igual número de suplentes, nombrados por el Presidente de la República, lo mismo que el gerente general. En el segundo se establecía que los suscriptores del empréstito otorgado para la constitución del capital del Banco no tendrían calidad de accionistas sino de acreedores, aunque los bonos representativos de sus créditos se harían partícipes de las utilidades del Banco.

Gobierno de la República en todo caso ejercería el control en el Banco, lo que en la práctica equivaldría casi a una exclusividad de su manejo”.<sup>369</sup>

Tan pronto como el 29 de diciembre, la Cámara de Diputados tenía elaborado ya un dictamen sobre la iniciativa para la creación del banco único de emisión, en el cual se apreciaba un cambio fundamental, pues en lugar de ser un banco exclusivamente del Estado se consideraba que se organizaría como sociedad anónima, aunque bajo el control del Estado, y de esta suerte se abría la participación de los particulares en la aportación de un 50% de su capital y en su administración, tendencia que a la postre predominó. Este planteamiento fue el seguido por los gobiernos posteriores al de Carranza y que, en 1925, finalmente culminó con la creación del Banco de México y se concretó la reactivación del sistema bancario mexicano.

La razón de este cambio era una cuestión de tácita aceptación del principio liberal relativo a la mayor eficacia y confianza atribuidas a la iniciativa individual que a las del Estado, un principio que invadía las convicciones de las nuevas gentes del poder y que había existido en todas las etapas de la historia mexicana. Considerar a los particulares como dignos de mayor confianza, antes que al gobierno, era una muestra del respeto en que se tenía la presencia de los particulares en términos de honorabilidad, frente a la desconfianza que despertaba la participación sola del gobierno. Se hacía evidente que el nuevo Estado, constitucionalmente fuerte, iba a tropezar con serias dificultades prácticas ante el poder económico de las viejas clases ricas y de los ricos de última hora.

La nueva reunión de vencidos ricos y vencedores recién hechos ricos, alianza que llegaría hasta la integración total, tanto por la adaptabilidad de que han dado muestras las viejas clases a lo largo de la historia, como por ese deseo de las clases medias de parecerse más al de arriba que al de abajo, en su temor,

---

<sup>369</sup> *Diario Oficial* de 28 de diciembre de 1917: *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión, Presentado por el C. Presidente de la República, V. Carranza*; también en Manero, Antonio, (1958, p. 389).



justificado, a las condiciones de vida de los pobres,<sup>370</sup> se convertiría en uno de los condicionamientos más importantes del nuevo Estado. Padecería también, aunque con mayores posibilidades de salir mejor librado, ante los otros grupos recién empoderados por la Constitución: los obreros y los campesinos. La estabilidad del nuevo Estado sólo era posible mediante una integración al gobierno de los grupos sociales de interés, aunque con cuotas distintas de poder. El primero y los demás gobiernos constitucionales que le siguieron, adoptaron estrategias distintas para concretar esta integración. En tanto que la primera presidencia constitucional optaba por la cooperación, las presidencias siguientes fueron decantándose cada vez más hacia la corporación. En la primera estrategia se creía en una integración, pero manteniéndolos fuera del gobierno, mientras que en el otro camino se comprendió la necesidad de hacerlos parte del gobierno, sólo que sometiendo sus intereses a los de la clase media en el poder, que cada día se hacía más clase alta. Dominación y hegemonía fueron las dos opciones que se intentaron.

El gobierno había dispuesto (15 de septiembre de 1916) la incautación de los bancos de emisión en el caso de que no ajustaran sus reservas metálicas hasta cubrir la totalidad del importe de sus billetes en circulación. Esta enérgica política del gobierno preconstitucional, mediante la cual se creó en cada institución de crédito un Consejo de Incautación, alcanzó su punto más alto, como se apuntó en el capítulo segundo, el 14 de diciembre del mismo año al establecerse que si a los bancos resultaba imposible “cubrir su pasivo con los valores del activo”, se procedería por parte de la Secretaría de Hacienda a ordenar su “liquidación judicial”. Al acercarse la fecha para la conversión del gobierno *de facto* en uno *de*

---

<sup>370</sup> Tobler ha hecho un muy interesante estudio de esta “creciente fusión” entre la “antigua” y la “nueva” clase alta: “Álvaro Obregón es quizás el prototipo de la nueva élite revolucionaria que asciende a la clase alta económica” (p. 219), pero no es el único, a su lado están los otros sonorenses: Hill, Abelardo L. Rodríguez, Calles, obregonistas como Aarón Sáenz y otros más adictos a Carranza como González, Murguía, etc., *vid.*: Tobler, Hans Werner, (1984, pp. 213-237). Sobre este temor a la pobreza, Tobler cita una parte de la autobiografía de Abelardo L. Rodríguez: “Había una circunstancia, desde antes de mi adolescencia había tratado con viejos amigos que vivían en penuria, que se había formado en mí un complejo de temor de llegar a la senectud sin asegurar mi bienestar... De allí que me preocupé siempre por asegurar el futuro bienestar de mi familia”, p. 218.

*iure*,<sup>371</sup> las medidas que dieran lugar a efectos jurídicos que ocurrirían dentro del gobierno constitucional también se fueron sujetando al derecho en los meses siguientes, sobre todo cuando se trataba de cuestiones legales en que la convicción del presidente no coincidía con el resultado de la solución del problema, como el bancario, por ejemplo, creado por aquel decreto, el que se fue enrareciendo con una serie de decretos posteriores que diferían su solución.<sup>372</sup>

De esta suerte, el 6 de abril de 1917,<sup>373</sup> el todavía Primer Jefe decretó que los bancos serían, en primera instancia, “liquidados administrativamente” según las reglas que el Ejecutivo determinara a fin de evitar “trastornos de orden general, perjuicios particulares y dilación de tiempo”, y sólo en el caso de que el valor de su activo resultara insuficiente para liquidar su pasivo, la Secretaría de Hacienda consignaría el hecho ante los Tribunales para que su liquidación se realizara con arreglo a la ley de quiebras. Toda vez que la liquidación sería en la vía administrativa, debía señalarse cuál debía ser la institución encargada de llevarla a cabo. Para tal efecto, el gobierno federal señaló (7 de julio de ese año) a la Comisión Monetaria como la autoridad responsable para solventar la liquidación administrativa e hizo extensiva la disposición de liquidación a los bancos refaccionarios.<sup>374</sup>

---

<sup>371</sup> El mismo reconocimiento *de iure* al gobierno del Presidente Carranza le fue otorgado por el de los Estados Unidos el 31 de agosto de 1917, *vid.*: Hall, Linda B., (2000, p. 30).

<sup>372</sup> Era clásico en Carranza que cuando enfrentaba a fuerzas a las que era difícil doblegar (como en la aplicación de las disposiciones sobre el problema petrolero) o cuando su convicción no coincidía con la aplicación de medidas enérgicas en alguna materia (como en la bancaria), éstas no se ejecutaban, a pesar de estar bien diseñadas y ceñidas a principios incontrovertibles, y su principal salida era esperar a que las condiciones le fueran favorables. Con relación a la banca, entendía que ante las dificultades y limitaciones que le imponía el sistema monetario a base metálica, la falta de crédito era una calamidad. Su proyecto para la reorganización de la banca requería de recursos con los que su gobierno no contaba y los créditos que le autorizaba el Congreso no era factible traducirlos en préstamos ni dentro ni fuera del país. Para la creación de su banco central necesitaba estos fondos porque sin ellos no habría banco único de emisión. De aquí la marcha atrás en su política hacia la banca que había ordenado liquidar, o más bien, el compás de espera. No desistió del contenido del decreto de 15 de septiembre ni del de 14 de diciembre de 1916, lo que ocurrió hasta el 31 de enero de 1921 (*Diario Oficial* de 25 de febrero de 1921), cuando se derogó el de 14 de diciembre y los bancos recobraron su personalidad jurídica y fueron devueltos a sus representantes legítimos.

<sup>373</sup> *Diario Oficial* de 27 de abril de 1917.

<sup>374</sup> *Diario Oficial* de 12 de julio de 1917.

El 25 de octubre se emitió el decreto derogatorio del de 7 de julio, por lo que cesó en sus funciones liquidadoras de bancos esta Comisión y fueron transferidas a la misma Secretaría de Hacienda en el sentido de que sería esta dependencia la que proveería administrativamente “a la tramitación y manejo de los asuntos relacionados con las instituciones de crédito.”<sup>375</sup> En la práctica el gobierno suavizó sus relaciones con los principales banqueros mostrando flexibilidad respecto de decisiones pasadas que de hecho desconocieron la existencia legal de los bancos. Con Agustín Legorreta, del Banco Nacional de México, se fue especialmente amistoso.<sup>376</sup> En septiembre de 1918, el Presidente Carranza a través de la Secretaría de Hacienda tuvo acercamientos con el Banco Nacional de México para tratar de encontrar una solución política al problema jurídico creado por el decreto de 15 de septiembre de 1916. Las pláticas condujeron a la redacción y a la aceptación, en general, por parte del gobierno, de un convenio, mediante en cual el gobierno permitía al Banco Nacional seguir operando y le reconocía la deuda que el gobierno tenía contraída con él, salvo la concedida a Huerta, de donde se desprendía que “el consejo de administración volvería (*sic*) a recuperar el control del sobre las actividades del banco”.<sup>377</sup> Por su parte, el Banco Nacional se comprometía a respetar las disposiciones del artículo 28 y se abstendría de seguir funcionando como banco de emisión.<sup>378</sup>

---

<sup>375</sup> *Diario Oficial* de 3 de noviembre de 1919.

<sup>376</sup> Dice Emilio Zebadúa (2004, p. 139) que Rafael Nieto “inició negociaciones con Agustín Legorreta para buscar una *solución política* (mías las cursivas) al decreto de del 15 de septiembre de 1916”. El gobierno de Carranza no era tan ingenuo como para buscar la anuencia de un particular a fin de hacer efectivas las disposiciones constitucionales. Ni su temperamento, tan ajeno a la conciliación, ni su carácter terco y tenaz, hacen creíble una actitud semejante en el presidente. Mas que buscar la aceptación del Banco sobre una disposición vinculada a un artículo constitucional, lo que el gobierno trataba de hacer era restablecer la institución del crédito público inexistente en el país y caro cuando lo había, que mucha falta hacía para el funcionamiento de la economía, tanto para flexibilizar el sistema monetario de base metálica como para crear condiciones de una vuelta de la confianza del público en la moneda fiduciaria. Además, el gobierno exploró esta posibilidad como una opción ante las dificultades que su iniciativa para la creación de un banco único de emisión estaba teniendo en el Congreso, la nueva situación planteada por la terminación de la guerra y las insuficiencias presupuestales que no dejaban lugar a remanentes importantes para ser aplicados a un fondo para la integración del capital del “Banco de la República Mexicana”. Parece ser que el mensaje iba dirigido a los banqueros internacionales para mostrarles la buena disposición del gobierno.

<sup>377</sup> Zebadúa, Emilio, *idem*.

<sup>378</sup> Zebadúa, Emilio, *idem*.

La flexibilidad de su política hacia las reclamaciones de los extranjeros por daños sufridos durante la Revolución, si bien desde el 10 de mayo de 1913 se había reconocido la responsabilidad del gobierno constitucionalista en este problema, sólo se manifestó formalmente a través del Decreto de 24 de noviembre de 1917<sup>379</sup> (con esta misma fecha se firmó el Reglamento de esta Ley), expedido por el Presidente Carranza para crear la Comisión Nacional de Reclamaciones que debía conocer de las peticiones de indemnización por daños sufridos en las personas o en la propiedad, con motivo de los movimientos revolucionarios ocurridos de 1910 a 1917. En este decreto se delimitaron cuidadosamente las causas de responsabilidad del Estado, determinándolas de la siguiente manera: a) cuando los daños hayan sido causados por fuerzas revolucionarias o reconocidas como tales por los Gobiernos legítimos establecidos en la República al triunfo de la Revolución, b) los daños causados por esos mismos gobiernos en su combate a rebeldes y c) los daños causados por fuerzas dependientes del Ejército Federal hasta su disolución. Estos daños podían derivarse de la destrucción de la propiedad, de la requisición de dinero, de valores, animales o mercancía y cualesquiera otros daños, pero no se reconocerían los perjuicios, es decir, el valor de lo que pudo ganarse y no se logró por el estado de guerra existente. Se contemplaba también el procedimiento mediante el cual se harían las reclamaciones.

Por otra parte, la guerra estaba perdida para Alemania y de ella salía como gran triunfador Estados Unidos; era tiempo de mostrar una línea suave frente a los intereses de los bancos y, en general, de los intereses norteamericanos, principalmente los involucrados en el carburo de hidrógeno. Las compañías petroleras ganaban influencia en la política de Estados Unidos, y a finales de 1918 formaban la Association of Petroleum Producers in Mexico (APPM) que

---

<sup>379</sup> *Diario Oficial* de 28 de noviembre de 1917. Este decreto sería reformado el 30 de agosto de 1919 (*Diario Oficial* de 11 de septiembre de ese mismo año), que agrega otro motivo de responsabilidad para el gobierno: los daños causados por forajidos o rebeldes debido a acto, lenidad u omisión imputables a las autoridades legítimas encargadas de dar garantías.

juntamente con el International Committee of Bankers on Mexico (ICBM),<sup>380</sup> creado en febrero de 1919, se iban a constituir en un frente poderoso para la defensa de sus intereses en México. El Subcomité que se integró dentro de la Comisión de relaciones del Senado estadounidense, presidido por el Senador Albert. B. Fall, asesor de compañías petroleras, para investigar al gobierno de Carranza por violación a los intereses estadounidenses, fue ruidoso a partir de 1919.<sup>381</sup>

Las complicaciones que representaban las compañías petroleras, resistiéndose a las medidas del gobierno constitucionalista e insistiendo ante el Departamento de Estado del gobierno del Presidente Wilson en la necesidad de medidas más enérgicas contra el gobierno mexicano; la exigencia de los bancos extranjeros a que se llegara a un arreglo pronto de la deuda exterior del país; las reclamaciones por los daños ocasionados a las propiedades de los extranjeros por la violencia de la lucha armada y actos obligados ante la presión de la misma; la inminente derrota de Alemania ante las potencias aliadas, que lo dejarían a expensas del vecino triunfante, e incluso, la amenaza constante a su propia permanencia en el poder por conspiraciones habidas tanto en el país como en el extranjero formaban un coctel por lo menos de alto riesgo ante el cual la prudencia

---

<sup>380</sup> Conocidos en nuestro país como Asociación de Productores de Petróleo en México (APPM) y Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México.

<sup>381</sup> El llamado comité Fall comenzó sus audiencias el 8 de septiembre de 1919 y concluyeron el 28 de mayo del siguiente año, cuando el gobierno de Carranza había dejado de existir. Linda B. Hall dedica todo el capítulo segundo (“Alberto Fall y el petróleo mexicano”) de su libro *Bancos, política y petróleo* (2000, pp. 73-114) a las actividades de este comité y, en general, a la actitud del político estadounidense en relación con el energético mexicano. El comité Fall produjo dos volúmenes de actas con 3 600 páginas en los que se daba cuenta de las actividades de este comité, de los testimonios rendidos ante él y de las recomendaciones “para impedir que tales ultrajes vuelvan a repetirse”, p. 88. J. C. Brown (1998, p. 257) señala que la estrella de este comité fue el petrolero Edward L. Doheny, viejo amigo del senador por Nuevo México, petrolero frustrado, desde el decenio de 1880; señala también que “muchos petroleros activos, temiendo represalias del gobierno mexicano, evitaron aparecer frente al Comité Fall, [... así como] ningún trabajador petrolero [...] Doheny estaba enfurecido con la falta de valor de sus compañeros petroleros. Les envió agudo reproches”. El mismo Brown dice que desde 1913 “los Estados Unidos convocaron a audiencias públicas para debatir sobre la intervención americana en los asuntos de México, así como para proponer políticas alternativas frente a la Revolución. El senador Albert B. Fall entrevistó testigos en El Paso y Los Ángeles” (p.180). Por su parte, Zebadúa (2004, p. 149), con base en la información del libro de Hall, hace una breve mención del comité Fall y de los principales testimonios (los de William F. Buckley, Amos Beaty y el mismo Doheny).

y la flexibilización de su política nacionalista tenía que reorientarse atendiendo a las urgencias del momento, pero sin renunciar a los principios en espera de condiciones más favorables. En este sentido, Legorreta era un buen conducto, pero no el único, para suavizar las relaciones del gobierno con un importante e influyente sector de la sociedad mexicana e internacional, y si no lograr una solución definitiva sí enviar el mensaje de la buena voluntad del gobierno mexicano para modular algunos de los actos más radicales de la Revolución.

Esto es lo que venía haciendo también en materia agraria con la devolución de las haciendas intervenidas por la Revolución, en la negociación previa con los sectores interesados, que realizó para sopesar la viabilidad de la ley reglamentaria del petróleo, en las pláticas secretas con Peláez en la Huasteca, ordenadas al general Diéguez por el presidente, entre otros ejemplos de acercamientos tenidos. El mes de noviembre de 1918 no auguraba nada bueno para la presidencia de Carranza; representaba, por un lado, el comienzo del final de la capacidad de maniobra del gobierno mexicano con los Estados Unidos y, por otro, de la disposición de una mayor libertad del Presidente Wilson para dedicar una más esmerada atención al problema de México. Si a esto se agrega la agitación electoral, que ya desde finales de 1918 se sentía en el ambiente mexicano entre los que se consideraban candidatos naturales para contender por la presidencia en las elecciones presidenciales de 1920 y la actitud del Presidente de querer influir en ese proceso, el cuadro de complicaciones se completaba.

Finalmente, el 12 de septiembre de 1919 el Presidente Carranza decidió retirar de la Cámara de Diputados sus proyectos de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión y de Ley General de Instituciones de Crédito. El Presidente justificaba su decisión en el cambio de las condiciones financieras que se había operado “en el mundo, y especialmente en el país”, que de ser sumamente inestables se han vuelto más ciertas y previsibles “que la de los años inmediatamente anteriores”, una vez resueltos “los fenómenos transitorios de la guerra”. A cambio, informaba que se encuentran en estudio nuevos proyectos de ambas leyes y prometía que

en cuanto se tuvieran terminados serán vueltos a enviar próximamente.

### 2.3. La política fiscal

Esta política, como en realidad toda la política económica y social, quedó establecida en sus directrices generales desde la etapa preconstitucional, y culminada en la Constitución Federal de 31 de enero de 1917.<sup>382</sup> El principio de “todos deben pagar” se manifestó al cambiar el énfasis de los gravámenes, desviándolos del consumo hacia la producción y de los impuestos exteriores a los interiores (timbre y contribución federal, fundamentalmente), en el aumento de los impuestos a la propiedad raíz y en el incremento del número de artículos de exportación gravados y en los aumentos en las tasas. En el último ejercicio fiscal de Díaz (1910-1911), un poco más del 75% de las exportaciones lo llenaban doce artículos, de los cuales sólo uno, las pieles de res, estaba escasamente gravado (75 centavos por cada cien kilogramos).<sup>383</sup> Desde el gobierno de Madero, ante la caída de la productividad de las fuentes de ingreso, se empezó a manifestar la intención gubernamental de incrementar los ingresos fiscales mediante nuevas fuentes o modificando las cargas de los impuestos existentes, tendencia que se continuó con Huerta. Para el ejercicio fiscal de 1912-1913, los tabacos, alcoholes y loterías registraron un sustancial incremento en sus tasas, lo que tenía un amplio concepto de justicia por tratarse de artículos que no eran de primera necesidad, y por primera vez se gravó la venta de petróleo de producción nacional con un impuesto especial del timbre.

Estas fuentes impositivas se convirtieron para Madero en expedientes recurrentes para aliviar las penurias del erario, además de que las importaciones fueron gravadas con el llamado *adicional* del 5%. Los esfuerzos fiscales de

---

<sup>382</sup> *Diario Oficial* de 5 de febrero de 1917. Una omisión de la Carta Federal fue no haber determinado con precisión las competencias fiscales entre los Estados y la Federación, lo que dio lugar a continuas disputas entre ambas instancias interesadas. Sólo se encontraría la vía de solución con la creación de las convenciones nacionales fiscales de 1925, 1933 y 1947 y otros mecanismos como las convenciones catastral (1923) y minera (1926), *vid.* Aboites Aguilar, Luis, (2003, pp. 121 y ss., 76 y 122 y ss., 198 y ss., 128, 86, respectivamente).

<sup>383</sup> Zavala, Estela, (1982, pp. 326-327).

Madero fueron recompensados al obtenerse en el ejercicio de 1912-1913, la recaudación “más alta en toda la historia financiera del país.”<sup>384</sup> Huerta, para incrementar la recaudación, recurrió al aumento de la “contribución federal” del 20 al 25%, de los impuestos a la fibra de algodón, imposición de capitales, tabacos, alcoholes, petróleo (triplicando su cuota), propiedad minera, sacrificio de ganado y otros. El impuesto al petróleo aunado a los de la minería, llegó a ser, después de la renta del timbre y la contribución federal, la fuente de ingresos fiscales más productiva dentro de la política financiera del gobierno constitucional de Carranza. El impuesto al petróleo tenía para éste un doble propósito; siendo el objetivo urgente y original la recaudación de ingresos, también sirvió de instrumento para la reivindicación de la soberanía nacional sobre el subsuelo mexicano. Carranza también se valió del incremento de la contribución federal para aliviar las carencias de la hacienda pública, la que llegó a ser hasta del 60%, en 1917, bien argumentado por Cabrera, pero con el disgusto de los gobiernos de los estados porque desestabilizaba sus propias haciendas.<sup>385</sup>

En septiembre de 1915, se modificó la lista de artículos de exportación gravados aumentándolos a 93, entre los que destacaba el henequén (un centavo por kilogramo) que desde enero de 1916 (en el nuevo arancel) dejó de estar exento. Este nuevo incremento de artículos en la lista de los de exportación gravados representó un adelanto dentro del constitucionalismo, pues se apegó a la “Ordenanza general de aduanas”.<sup>386</sup> La carestía, inflación y, sobre todo, la falta

---

<sup>384</sup> Zavala, Estela, (1982, p. 333).

<sup>385</sup> Dice Luz María Uhthoff López (1998, p. 163) que “pese a la inestabilidad de la recaudación de impuestos, Hacienda estaba decidida a obtener una centralización mayor de los mismos, y para ello utilizó el aumento de la contribución federal. Mientras que en el régimen anterior se manejaba 20% promedio, el gobierno de Carranza lo elevó a 60%”. En otro lugar (2004, pp. 153-154), esta autora señala que este aumento fue dispuesto por el decreto de 9 de junio de 1917 y se esperaba que para ese ejercicio fiscal produjera una suma de 18 millones de pesos. En siete meses había recaudado 8.3 millones, pero, en 1918 ascendió a 29.5 millones de pesos, “cuatro veces más en relación con lo recaudado en 1912. En los años siguientes siguió creciendo hasta llegar a más de 33 millones en 1921”.

<sup>386</sup> Márquez, Graciela, (2007, p. 382) dice que en 1916 se realizó “una reforma arancelaria en general que no sólo incorporó las modificaciones ocurridas en los años anteriores sino también cambió las tasas de casi todas las fracciones arancelarias”, y en la nota 11 de esta misma página, señala que “la de 1916, pero también la de 1905, no fueron nuevas leyes arancelarias sino más bien reformas a la ordenanza de aduanas de 1891. No obstante por su amplitud, pueden



de disponibilidad de artículos de primera necesidad en las ciudades obligó a Carranza a disminuir los ingresos de los derechos de importación de estos productos, ya sea por la exención del pago de derechos a algunos artículos o mediante la reducción de las tasas a otros. Esta insuficiencia de la oferta de “básicos” tuvo un origen multicausal, entre otros factores, se debió a la disminución de la producción agrícola interna al ser abandonadas las tierras de cultivo por los hombres incorporados a la Revolución, a la decadencia de las haciendas, a la falta de lluvias, a la necesidad de los ingresos en divisas que proporcionaban las exportaciones, a la reducción de la capacidad de importar y a la desviación del uso del transporte ferroviario a las necesidades militares, pero también a la corrupción de algunos generales que hicieron grandes negocios y fortunas personales con la exportación de estos productos.<sup>387</sup>

La política fiscal constitucionalista se orientó fundamentalmente a la recaudación y sólo en algunos casos se la utilizó para la promoción de algunas actividades (industria textil del algodón, producción de cerveza, petróleo y otros), pero en general dejó de ser proteccionista.<sup>388</sup> En realidad, hasta finales de 1915,

---

considerarse reformas verdaderas que se diferencian de los cambios a tasas que ocurrían casi de manera continua.”

<sup>387</sup> Alicia Hernández Chávez (1984, pp. 197 y 200) hace un análisis de la forma en que los generales y altos jefes del Ejército hacían diversos negocios y se aprovechaban del auge importador-exportador de 1914-1916 en su propio beneficio, enriqueciéndose a la sombra de la Revolución. Específicamente, esta autora señala que “al no lograr un empréstito, Carranza recurrió a integrar su gobierno, como negociante, al auge importador-exportador. En aras de estabilizar su poder, se valió de las exportaciones no sólo de bienes estratégicos, sino también de productos básicos de consumo como azúcar, maíz, garbanzo, frijol, chile, borregos, ganado, etc. Esta decisión se hizo a un elevado costo social pues agravó la escasez interna de todo tipo de productos básicos. En este aspecto, el gobierno tuvo un peso decisivo en ciertas áreas: en el manejo de los transportes de ferrocarril; las comisiones reguladoras del comercio [...] Claro está que las carencias internas fueron gravísimas y el resultado económico y político aún queda por estudiarse. El gobierno limitó su campo de acción, básicamente, a estos negocios y permitió que sus subalternos también participaran de ese auge mercantil”.

<sup>388</sup> Decía Cabrera (1975, p. 475) que “Carranza siempre tuvo el propósito de reducir y simplificar los impuestos que se causan en la forma indirecta de timbre [...] Los sucesores de Cabrera en Hacienda habrán encontrado los estudios ya casi concluidos para una revisión completa y trascendental del impuesto del timbre, que debía ponerse en vigor el próximo primero de julio [de 1920], y que tenía por objeto aligerar y simplificar la anticuada tarifa, reformar los atentatorios procedimientos, modificar el sistema de administración y revisar la división territorial de las adscripciones. Todo esto, por supuesto no podía ni debía hacerse antes de que el sistema de la alta contribución federal se hubiera aclimatado y hubiese comenzado a dar sus rendimientos, como ya los está dando, supuesto que en el año de 1919 la sola contribución federal, mal

sólo se crearon cinco nuevos impuestos, dos por Huerta, los correspondientes a la fibra de algodón y a la imposición de capitales, uno por el gobierno de la Convención, el del fósforo, dos por Madero, el adicional del 5% a las importaciones y al petróleo, de los cuales sólo perduraba el del petróleo.<sup>389</sup> Ante la carencia de recursos de la hacienda pública, se acrecentó la busca por encontrar nuevas fuentes de ingresos. Entre los primeros resultados se encuentran los decretos de 5 de junio de 1917 por los que se estableció el nuevo impuesto de 10 centavos mensuales por cada 40 watts o fracción que debían pagar las compañías de “luz eléctrica” por focos en servicio; otro más de un peso mensual por cada “teléfono” en uso instalados en los almacenes, despachos y cualquier tipo de negociación, otro por “avisos y anuncios”, cuantificados según las diversas modalidades que éstos adoptaran y uno más, a las bebidas embotelladas con contenido alcohólico, siendo más alto el gravamen para las de procedencia extranjera.<sup>390</sup> Estos impuestos comenzarían a pagarse a partir del 1 de julio de ese mismo año. También se estableció un impuesto a la producción de pulque y tlachique para destinar su importe a la educación del país.

Mención aparte merecen las nuevas contribuciones como el impuesto especial del timbre a la producción de petróleo y derivados que no fueran para el consumo interno, así como a los desperdicios, que se les aplicaría el doble de la cuota, mismas que se pagarían a partir del 1 de mayo de 1917, y el impuesto sobre los terrenos petrolíferos y contratos relacionados con éstos que se hayan celebrado con anterioridad al 1 de mayo de 1917 y que tengan por objeto el arrendamiento para la explotación de carburos de hidrógeno, o el permiso para explotarlos por un título oneroso. A éstos nos referiremos de una manera más

---

recaudada y muy eludida, había producido 36 millones de pesos.” De igual modo, el gobierno ya analizaba, con asesoría extranjera, la posibilidad de modernizar el sistema fiscal federal mediante el mejoramiento del impuesto del timbre y se exploraba el establecimiento de un impuesto sobre la renta que se convirtiera en la columna estructural de los impuestos interiores. De este último se encontraba un proyecto prácticamente elaborado en espera de aprobación y de condiciones favorables para su aplicación en ejercicios fiscales subsiguientes.

<sup>389</sup> Zavala, Estela, (1982, pp. 342-343).

<sup>390</sup> *Diario Oficial* de 9 de junio de 1917.

extensa en la parte de este capítulo relativa a la reivindicación de la soberanía nacional sobre los recursos del subsuelo.

#### 2.4. La política presupuestal

Hacer referencia a la hacienda pública es centrarse “en torno al proceso ingreso-gasto del Estado”.<sup>391</sup> Este proceso es de carácter proyectivo y da lugar a la formulación de los presupuestos de ingresos y egresos para medir anticipadamente la capacidad del gobierno para influir en la actividad económica y social del país. De aquí la importancia de la política presupuestaria, pues juega un destacado papel en la asignación de los recursos, la distribución de la riqueza y el ingreso, en el crecimiento de las variables económicas y, cuando es el caso, en la estabilización de dichas variables; es, pues, el instrumento de la política económica y social que, al mismo tiempo, sirve de unión entre la política y la economía.<sup>392</sup> El decreto de presupuesto de egresos de la federación es de singular significado en la formalización de la organización del Estado.<sup>393</sup>

En los orígenes del constitucionalismo la política presupuestaria estuvo dominada por las necesidades perentorias que imponía la lucha revolucionaria, y aunque después del año de 1915 la dependencia encargada de la función de guerra continuó siendo un fuerte polo de poder, Carranza, servido de la secretaría de Hacienda, hacía esfuerzos por reducirlo, lo que en cierta medida tuvo alguna repercusión favorable en la liberación de recursos; no obstante, el presupuesto de Guerra siguió absorbiendo una parte sustancial del presupuesto federal de

---

<sup>391</sup> Musgrave, Richard A., (1959, p. 3).

<sup>392</sup> Musgrave, R. A., (1959, p. 5). Por su parte, Marcello Carmagnani (1994, p. 37) dice que “el presupuesto es [...] el nexo entre la autonomía del orden económico y la del orden estatal en cuanto a que gracias a él se preservan y articulan ambas autonomías.” Para reforzar esta tesis, Carmagnani hace muy acertadas citas de las *Lecciones elementales de Economía Política* de Guillermo Prieto y del tomo XIX de las *Obras completas* (“La votación de los presupuestos 18.05.1880”) de Ignacio Manuel Altamirano.

<sup>393</sup> El presupuesto es la oferta de servicios que el gobierno pone a disposición de los causantes para que éstos contribuyan a sufragarlos. Es la relación que el Estado federal establece con los ciudadanos del país. (Generalmente, se reserva el término de “presupuesto” para los egresos y, en el caso mexicano, la estimación de los ingresos corre a cargo de una ley de ingresos federales).

egresos. En 1917, casi el 70% del gasto ejercido correspondió a la Secretaría de Guerra (más del 72%, del gasto presupuestado). La política de desmilitarización del presupuesto permitió establecer una tendencia decreciente de la participación del gasto militar en el presupuesto: en 1918 se redujo al 56%; en 1919, al 47.4%, y en 1920, al 48.4, un ligero repunte en relación con el año anterior explicable por el desajuste provocado por la rebelión de Agua Prieta, cuando, entre otros motivos, se perdió el control del número correspondiente a cada uno de los grados militares superiores (por ejemplo, con Carranza sólo hubo once generales de división).<sup>394</sup> Otro dato que puede servir para medir el peso de los gastos de guerra dentro del presupuesto es la autorización de los egresos que la Cámara de Diputados otorgó al Ejecutivo en su sesión de 10 de mayo de 1917, para los dos primeros meses de la primera presidencia constitucional (últimos del ejercicio fiscal de 1916-1917). Y esta tendencia a la disminución fue la constante de los gobiernos que lo sucedieron. Ver **Apéndice**, Cuadro 3.

Esta autorización del gasto federal ascendió a 25 millones de pesos, de los cuales se destinaron a la Secretaría de Guerra 18 millones, es decir, el 72% de lo aprobado, cifra similar a la del presupuesto proyectado para el ejercicio de 1917-1918.<sup>395</sup> En estas condiciones, los recursos que quedaban al Estado eran escasos para emprender actividades de fomento de las actividades económicas o destinar apoyos de carácter social. Si embargo, en los informes presidenciales del 15 de

---

<sup>394</sup> Wilkie, James W., (1978, p. 135, Cuadro V-2)). Si se toma en consideración el presupuesto proyectado en lugar del ejercido, la tendencia decreciente arroja los siguientes datos: 1918, 65%; 1919, 66% y 1920, 62%. Las cifras más elevadas del proyectado eran la propuesta del presidente Carranza y tenían el propósito político de no descontentar a los militares, mientras que el ejercido era el resultado de la asignación real del gasto y correspondía realizarlo a la secretaría de Hacienda, lo que era otro factor de desavenencias entre esta dependencia y la secretaría de Guerra. En relación con el número de generales de división de Carranza, *vid.*: Womack, Jr., John, (2001, pp. 170): (generales 1 y 2), 180 (generales 3 a 6), 180-181 (generales 7 y 8), 185 (general 9), 186-187 (general 10) y 189 (general 11), y Matute, Álvaro, (1977, pp. 153-183, v. 6). Los once generales de división eran, por orden de nombramiento: 1. Obregón, 2. González, 3. Cesáreo Castro, 4. Diéguez, 5. Hill, 6. Murguía, 7. Alvarado, 8. Coss, 9. Treviño, 10. Aguilar, 11. Jesús Agustín Castro.

<sup>395</sup> *Diario Oficial* de 29 de mayo de 1917 (Decreto del Congreso de la Unión). Es importante mencionar que el 5 de septiembre de 1917 se promulgó el decreto por medio del cual se abandonaba el viejo criterio de considerar el ejercicio fiscal del gobierno federal (del 1 de julio de un año al 30 de junio del siguiente) y se disponía que el ejercicio fiscal para 1918 se computaría del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Esto es, año fiscal y año natural se hicieron coincidentes.

abril y 1 de septiembre de 1917 se aprecia el esfuerzo gubernamental por atender necesidades de dignificación de las oficinas de las autoridades federales mediante el acondicionamiento de las áreas de trabajo y los requerimientos de transporte y comunicaciones a través de la reparación o ampliación de vías férreas, de líneas telegráficas y telefónicas, de caminos (mantenimiento e incluso proyectos de construcción de algunos otros), de fomento de la agricultura, de embellecimiento de la ciudad de México. Ver **Apéndice**, Cuadro 3.

La preocupación siguió siendo el equilibrio presupuestal. Cerrado el crédito externo e interno para el gobierno federal, limitadas las existencias de metales preciosos, e imposibilitado para financiar su déficit con emisión de moneda fiduciaria, la igualación de sus gastos a sus ingresos era una cuestión fundamental. Los ingresos resultaban insuficientes y limitaban el desarrollo de la promoción económica estatal; papel que con tanto esmero se había asignado al gobierno en la Constitución. Las reservas de metales incautadas a los bancos, así como los impuestos al comercio exterior y los mayores rendimientos de las fuentes fiscales, sirvieron mayormente para financiar el déficit de los gastos corrientes y de las compras del equipo y material de guerra. La liberación de recursos comprometidos a la secretaría de Guerra, si bien resultó parcialmente exitoso, no fue de la cuantía que era necesaria obtener para dar atención a las copiosas necesidades de una economía en reconstrucción. Por tal razón, el fomento de las actividades productivas y comerciales se ciñó a la construcción de mecanismos de participación en los cuales se analizaran y discutieran las necesidades y demandas de los sectores económicos y se negociaran muchas de las medidas económicas del gobierno, mientras éstas no fueran consideradas por el presidente como intangibles dada su relación con la soberanía interior y exterior del Estado mexicano. El presidente Carranza no era dueño de la orientación del presupuesto, sino condicionada por las circunstancias de poder imperantes en el país. De esta manera, su capacidad para influir en el desarrollo se disolvía.

A fin de subsanar en parte este problema, el 8 de mayo de 1917 (*Diario Oficial* de 15 de mayo de 1917), el Congreso de la Unión, obsequiando a la solicitud del Ejecutivo, le otorgó el uso de facultades extraordinarias en el Ramo de Hacienda,<sup>396</sup> y el día 15 ese mes (*Diario Oficial* de 26 de mayo de 1917) le autorizó también “para continuar recaudando los ingresos del Erario Federal, conforme a los decretos, circulares y demás disposiciones dictadas por el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo, mientras no los derogue el Congreso de la Unión”. En ningún renglón de egresos fue tan decidida la actitud del presidente como en lo relativo a la deuda pública, sobre todo, la externa, cuyo pago de capital e intereses se encontraba suspendido desde enero de 1914, durante el gobierno de Huerta. En su informe de 15 de abril de 1917, ante la XXVII Legislatura recién instalada, Carranza señaló.<sup>397</sup>

Desde principios de la Revolución, el Gobierno Constitucionalista resolvió desconocer los empréstitos que pudiera contraer Huerta en el Extranjero, [...] no reconocer fuerza legal a cualquier préstamo que a éste se le hiciera. 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, y por consiguiente considera vivas las deudas que fueron cubiertas por la administración de Huerta con bonos o fondos obtenidos por virtud de préstamos ilegales.

Este último razonamiento es interesante. Dice el Informe que Huerta pagó con parte del producto de un préstamo contratado por su gobierno con un consorcio de bancos, franceses en su mayor parte, en Junio de 1913, las deudas contraídas por los gobiernos del interinato y de Madero con la Casa Speyer and Co., pero al no reconocer ese préstamo como legal, seguía considerando como insoluta la deuda respectiva y la reconocía. Para efectos prácticos lo que se decía en este *Informe* era que de ese préstamo a Huerta sólo se reconocía la parte destinada al pago de ese pasivo. Si bien es lo mismo, políticamente y en cuanto a cuestión de principio es algo muy

---

<sup>396</sup> Este decreto de 8 de mayo fue ratificado por otro de diciembre de 1918. En 1922, esta disposición fue de nueva cuenta confirmada, sólo que en esta ocasión las facultades extraordinarias se limitaron a los ingresos dejando fuera los egresos, y esta facultad fue reivindicada por la Cámara de Diputados, su titular original constitucional.

<sup>397</sup> *Informe del C. Venustiano Carranza*, 1917, pp. 195-196.

diferente, y congruente con la intención constitucionalista de desconocer los actos del gobierno de Huerta. El informe continuaba:

A pesar de su buena voluntad, el Gobierno Revolucionario no podía hacer frente a los servicios de réditos y amortización de la deuda vencidos desde 1913; pero en lugar de procurar aplazamientos constantes que hubieran sido origen de repetidas dificultades, prefirió aplazar indefinidamente el servicio de su deuda pública.

En esa ocasión el Primer Jefe hizo una estimación del monto al que ascendía la deuda pública al cierre del primer semestre de 1917, tomando como base el saldo de 427 millones de pesos de principios de 1913, al que debía sumarse 75 millones de pesos por concepto de “réditos caídos y pendientes de pago” devengados desde 1913 al 30 de junio de 1917, el saldo a esta última fecha sería de 502 millones de pesos. La política de deuda pública del gobierno constitucionalista fue no pagar sino hasta que la situación presupuestal lo permitiera. Este criterio fue reiterado en julio de 1917 con motivo de la solicitud al congreso para que se le autorizara la contratación un préstamo de 150 millones de pesos para cubrir los déficits presupuestales y fue el que finalmente prevaleció años después en los arreglos de la deuda.

Decía en la iniciativa presentada en esa ocasión: “El Ejecutivo no cree que debe pensarse en reanudar el servicio de la Deuda Pública Exterior mientras no se haya logrado cubrir los déficits”.<sup>398</sup> El Congreso de la Unión autorizó al Ejecutivo la contratación de un empréstito por 100 millones de pesos oro para la fundación del Banco Único de Emisión,<sup>399</sup> mismo que por la contracción de los mercados de capital internacionales ocasionada por la guerra mundial y por la suspensión de pagos en que se encontraba el país fue de imposible obtención. Además, se autorizó un financiamiento por 50 millones de pesos para realizar la reparación de las vías férreas de los Ferrocarriles Nacionales de México.<sup>400</sup>

---

<sup>398</sup> *Memoria de la Secretaría de Hacienda*, (1957, p. 229). *Vid.*: Bazant, Jan, (1981, p. 183).

<sup>399</sup> *Diario Oficial* de 1 de agosto de 1917.

<sup>400</sup> *Diario Oficial* de 27 de agosto de 1917.

### **3. La política de rescate de la soberanía de la nación sobre los recursos del subsuelo**

Mucho se critica la actitud del Presidente Carranza en relación con la aplicación del contenido del artículo 27 de la Constitución de 1917, refiriéndolo fundamentalmente al problema de la distribución de los latifundios. Pero el artículo 27 es algo más que la reforma agraria; se extiende a la completa estructuración del sistema de propiedad nacional. Por lo que hace a sus disposiciones en materia de tenencia de la tierra, la ejecución de éstas se hizo con falta de convicción y simpatía, pero en materia de propiedad de los recursos del subsuelo, esto es del llamado “dominio directo” establecido en el párrafo cuarto de dicho artículo, la situación fue muy diferente. En relación con esta política de respeto a la soberanía de la nación, la actitud asumida fue decidida e inquebrantable en el mantenimiento de sus principios, aunque siguiendo una estrategia de siga-pare, según que las circunstancias fueran o no favorables para su aplicación.

Por un lado, su actitud era sincera al asumir la convicción de que la nación era dueña de esos recursos, de los cuales la inmensa mayoría se encontraba bajo el control de compañías extranjeras, y de que era imperiosa la necesidad de que entrara, en uso soberanía, en posesión de los mismos y de los derechos derivados de ese dominio, y, por otro, en virtud del hecho de que éstos se encontraban en poder de extranjeros su decisión se hizo, al comienzo, enérgica e innegociable, y la convirtió en cuestión de principio indeclinable, en razón de ser de una nación independiente. En la defensa de ese principio reside lo que se ha caracterizado como la política nacionalista de la Revolución. El carácter, la formación y el origen territorial y social de Carranza apuntan a entender su conducta en este sentido.

Cabe preguntar hasta dónde su decisión de apretar a las compañías extranjeras tenía más bien un sentido táctico. Presionarlas para impedir una intervención norteamericana, pero al mismo tiempo obtener de este



estrechamiento algunas ventajas inmediatas, como el incremento de los ingresos públicos mediante la fijación de cargas contributivas nuevas o más amplias a las compañías del petróleo y de la minería. De esta suerte, la política fiscal se convirtió en un elemento de primera importancia en la estrategia de aplicación del párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, pero al mismo tiempo la política de rescate de la soberanía nacional sobre los recursos del subsuelo devino también instrumento de la política fiscal, sirviéndose de ella para justificar el reconocimiento del derecho del Estado a gravar dichas explotaciones y “constituir una fuente de ingresos para el Erario Federal que esté en justa relación con las grandes utilidades que en esta industria [se] obtienen”.<sup>401</sup> El gobierno de Carranza imbricó ambas políticas de tal modo que se apuntalaban recíprocamente.

La misma política de neutralidad en el conflicto mundial se encapsulaba en esta estrategia de busca de una mayor independencia para la nación, porque la guerra europea representaba una barrera de contención a las inclinaciones intervencionistas de algunos grupos de poder en los Estados Unidos, y al mismo tiempo una oportunidad para el gobierno mexicano de tener mayor libertad de acción en la política de control del subsuelo y de recaudación fiscal;<sup>402</sup> la Gran Guerra evitaba que el problema mexicano se hiciera de la mayor prioridad para el

---

<sup>401</sup> Decreto de 13 de abril de 1917 (*Diario Oficial* de 27 del mismo mes). *Vid.* también: Meyer, Lorenzo, (1972, p. 91).

<sup>402</sup> Cuando el 19 de octubre de 1915 el gobierno de los Estados Unidos reconoció al de gobierno *de facto* de Carranza, lo hizo, dice L. Meyer (1972, p. 87), “no sin que antes se hubiesen obtenido ciertas seguridades exigidas por Washington”; y en la nota 11 de esa misma página, agrega: “Carranza tuvo que comprometerse a proteger los intereses norteamericanos en el país, así como pagar los daños causados por la lucha civil en las propiedades de los extranjeros”. En el mismo sentido, Womack (2001, p. 183), con base en una comunicación de Canova a Lansing, de 13 de octubre de 1915 (que se encuentra en los United States National Archives), dice que “los Estados Unidos no se limitaron a reconocer al gobierno de Carranza [,,], sino que además, en privado, le indicaron cuáles eran sus obligaciones, entre las que se contaban ‘la protección de las propiedades extranjeras y la evitación de impuestos excesivos, ... la emisión de moneda basada en sólidas garantías’ y la ‘resolución pronta y equitativa’ de las reclamaciones extranjeras”. Esto quizás explique la conducta de Carranza en la elaboración del proyecto de reformas a la Constitución que le presentó al Constituyente. Tal vez era renuente a incluir lo relativo a la reforma agraria, pero definitivamente estaba convencido de la soberanía nacional sobre los recursos del subsuelo y sobre la construcción de un sistema financiero basado en un Banco Único de Emisión. Sin embargo, en cuanto la convicción revolucionaria afloró entre los delegados del Congreso de Querétaro, aprovechó la ocasión para introducir medidas que facilitarían el accionar del futuro gobierno constitucional, a cambio de aceptar otras con las que no comulgaba.

gobierno de los Estados Unidos. El punto culminante de la política sobre el rescate de la soberanía del subsuelo se alcanzaría en la Constitución de 1917 y en los dos decretos expedidos el 13 de abril de 1917 y, sobre todo, el de 19 de febrero de 1918.<sup>403</sup> Estos decretos dieron lugar a un conjunto de disposiciones reglamentarias, complementarias, reformatorias, para diferir ejecución de denuncia o de declaración de vacancia, para aplazar términos, a fin de ajustar una política encubridora de sus verdaderos fines a las dificultades y resistencias que iban presentado las compañías interesadas y la actitud cada vez más amenazadora de algunos sectores intervencionistas de los Estados Unidos. No obstante, la decisión con que actuaba el gobierno de la República, se cuidaba de no encerrarla en una línea que lo condujera a un punto de no retorno. Este escape era una forma de evadir el enfrentamiento y salvar los principios, esto es, dejar intacto el derecho de la nación para ser aplicado en tiempos mejores.<sup>404</sup>

El 13 de abril de 1917, el Primer Jefe decretó el establecimiento de un impuesto especial del timbre para gravar todo el petróleo crudo de producción nacional, el petróleo combustible y sus derivados (gasolinas, gas, kerosena,

---

<sup>403</sup> Vid. Meyer, L. (1972, p. 123). El decreto de 13 de abril de 1917 (*Diario Oficial* de 27 de abril de ese mismo año) originó a su vez dos decretos de 14 de abril (uno, publicado en el *Diario Oficial* de 20 de abril y, el otro, en el de 24 del mismo mes), relativos, respectivamente, a la reglamentación de las inspecciones fiscales y a la reglamentación del decreto de 13 de abril. En el *Diario Oficial* de 11 de marzo de 1918, se publicó un decreto que reformó el de 14 de abril del año anterior relativo al reglamento del decreto de 13 de abril de 1917. El decreto de 19 de febrero de 1918 (*Diario Oficial* de 27 de febrero de ese año), muy importante por el contenido de su artículo 14 (sobre la declaración de vacancia de los fondos petroleros. "rigiéndose su denuncia y explotación por los reglamentos que se expidan" por el gobierno mexicano), dio lugar a una cadena de decretos subsiguientes: el de 18 de mayo (*Diario Oficial* de 21 de mayo), el de 8 de julio (*Diario Oficial* de 13 de julio), el de 31 de julio (*Diario Oficial* de 6 de agosto), el de 8 de agosto (*Diario Oficial* de 12 de agosto), el de 27 de diciembre (*Diario Oficial* de 6 de enero de 1919). A éstos decretos nos referiremos más adelante.

<sup>404</sup> Otro medio de presión indirecto fue la iniciativa de Ley de expropiación de 27 de diciembre de 1918 (*Diario Oficial* de 31 de diciembre del mismo año), que ligada a la iniciativa de Ley orgánica del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo de 22 de noviembre de 1918 (*Diario Oficial* de 27 de esos mismos mes y año) en la que declaraba a la industria petrolera de utilidad pública para efectos de poder expropiar el dominio superficial como una manifestación de soberanía nacional. En esta última iniciativa se reiteraban los principios constitucionales de inalienabilidad e imprescriptibilidad del dominio directo, el que, en el caso de los carburos de hidrógeno, sólo podía explotarse por los particulares mediante concesión otorgada por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Más importante aún era que esta iniciativa dividía las tierras de la nación en a) propiedad individual, b) "pro indiviso", c) propiedad nacional o de uso común, d) pueblos, e) ejidos, y f) las demás clases de propiedad.

lubricantes, parafina, asfalto), que no estén destinados al consumo interno, en razón de un 10% del valor de la tonelada; de igual modo, se gravaron los desperdicios del producto con una cuota doble.<sup>405</sup> Este impuesto se comenzaría a pagar en moneda de oro a partir del 1 de mayo del mismo año. En el hecho de gravar los desperdicios, en apariencia sin sentido, introdujo el principio del “dueño” que cuida lo que es suyo y obliga al usuario a una explotación responsable y cuidadosa y a obtener las mayores ventajas de un recurso estratégico, escaso, valioso y no renovable. Tal vez pueda observarse en esta actitud gubernamental un lejano compromiso con la defensa del medio ambiente.

El 14 de abril de 1917 (*Diario Oficial* del día 24 de ese mismo mes) se decretó el reglamento para el cobro de este impuesto, en el que se establecía cuáles eran las empresas sujetas al pago, la forma de manifestación de las contribuciones, su recaudación, los libros que debían llevar los causantes, los procedimientos para establecer el importe del tributo, las penas a que se hacían acreedoras que no cumplieran con lo estipulado por el decreto del día anterior. En el *Diario Oficial* de 20 de abril se había publicado otro decreto del día 14 de ese mes por el cual se establecían las “inspecciones fiscales del petróleo” como la autoridad ante la cual debía presentarse la información requerida, que se encargaría de realizar la supervisión del gobierno a las explotaciones petroleras y con la cual se entenderían las empresas.<sup>406</sup> Se refería también de manera pormenorizada a la organización que debían tener estas inspecciones fiscales y del personal de las mismas.

El decreto de 19 de febrero de 1918 (*Diario Oficial* de 27 de ese mismo mes), es sin duda el más importante decreto fiscal en materia de petróleo, en el que se manifiesta la intención gubernamental de elevar su recaudación fiscal, la cual era urgente, encubría un propósito más elevado, pues en realidad se trataba del primer acto formal de reivindicación de la soberanía nacional sobre los

---

<sup>405</sup> *Diario Oficial* de 27 de abril de 1917.

<sup>406</sup> *Diario Oficial* de 24 de abril de 1917. Llama la atención que primero se haya publicado el reglamento y después el decreto reglamentado.

carburos de hidrógeno del subsuelo mexicano, al disponer un término (tres meses después del 27 de febrero) para registrar los títulos que otorgaban derechos sobre los terrenos petrolíferos, agotado el cual se declararían la vacancia del terreno y procedería el denuncia de fundos ante el propio gobierno, el que otorgaría, en su caso, el título legal (una concesión como lo establecía el párrafo sexto del artículo 27 constitucional) para llevar a cabo su explotación. El término para realizar los denuncios se fue posponiendo a través de decretos sucesivos hasta prácticamente quedar indefinido. Esta disposición legal establecía “un impuesto sobre los terrenos petrolíferos y sobre los contratos petroleros, que se hayan celebrado con anterioridad al 1º de mayo de 1917 y que tengan por objeto el arrendamiento de terrenos para la explotación de carburos de hidrógeno, o el permiso para hacer ésta por un título oneroso”. De esta manera el Estado mexicano se constituía en propietario de los recursos del subsuelo y reivindicaba el principio constitucional de la doble propiedad: la de la superficie y la del subsuelo. Esta disposición introducía la modalidad fiscal de dar participación a los estados y a los municipios (20% a cada uno) sobre el producto de la recaudación.

Era el primer acto formal del gobierno constitucional del presidente Carranza para ejecutar el contenido del párrafo cuarto del artículo 27 de la Carta Federal, sin que esto quiera decir que el gobierno se haya abstenido con anterioridad de recurrir al Ejército, corriendo un enorme riesgo ante la posibilidad de provocar una intervención de Estados Unidos, para hacer cumplir algunas de sus disposiciones a las compañías petroleras localizadas en la zona de Tampico, principalmente. Pero este decreto era ya un acto de otra naturaleza; implicaba el ejercicio de principios constitucionales, era ya una forma jurídica de negar como legales los títulos de propiedad privada sobre los recursos del subsuelo, los que la Constitución consideraba como “dominio directo” de la nación y, por lo tanto, inalienables e imprescriptibles.

Sobre el dominio directo no podían existir derechos reales de particulares, sino sólo de posesión para el aprovechamiento de esos recursos mediante el

otorgamiento por el gobierno federal de concesiones a las personas físicas y morales particulares que los solicitaran y cumplieran con los requisitos legales para la explotación de esos recursos, en los términos del párrafo sexto del mismo artículo 27. En este razonamiento reside la sustancia de ese decreto de 19 de febrero de 1918. Por tal motivo, es de suma importancia hacer un análisis de ese decreto, sobre todo de su artículo 14 y del reglamento del mismo promulgado el 8 de junio de 1918 (*Diario Oficial* de 13 de julio de ese mismo año), así como aquellos otros relacionados que tienen algún significado y que ya hemos mencionado en nota aparte.

Este decreto tenía como expresa intención establecer un impuesto sobre los terrenos petrolíferos y sobre los contratos petroleros, celebrados con anterioridad al 1 de mayo de 1917, y tuvieran por objeto el arrendamiento de terrenos para la explotación de los carburos de hidrógeno, o el permiso para hacer ésta por un título oneroso. Pero también hacía uso del instrumento fiscal para fomentar la explotación del recurso por los propietarios superficiarios a los que se daría un trato preferencial gravándolos con una renta anual de 5 pesos por hectárea y una regalía de 5% sobre los productos, pagadera en efectivo o en especie. El impuesto sobre los contratos se causaría con el 10, 20 y 50% sobre rentas anuales por hectárea señaladas en los títulos y el 50% sobre las regalías estipuladas en los mismos, las que se pagarían en efectivo o en especie.

En el trato preferencial que se daba a los propietarios del suelo, se buscaba desestimular el arrendamiento de terrenos y alentar la explotación de los hidrocarburos por el titular del predio. La Ley o decreto entraría en vigor a partir del día de su promulgación y las infracciones a la misma se castigarían con multas de cincuenta a mil pesos dependiendo de la gravedad de las mismas, pudiéndose consignar ante autoridad competente de presumirse la comisión de algún delito. Sin embargo, la cláusula que despertó la mayor oposición de las empresas petroleras fue la contenida en el artículo 14 de este decreto que expresamente señala:

Los propietarios de terrenos que deseen explotar por su cuenta los yacimientos petrolíferos del subsuelo, y que no hayan celebrado algún contrato petrolero, así como los últimos cesionarios del derecho de explotación en los contratos que menciona el artículo 1º de esta Ley, harán una manifestación dentro de los tres meses siguientes [se cumplirían entre el 19 y el 27 de febrero de 1918] a su promulgación, incluyendo copia certificada de sus contratos de compra, de arrendamiento o de cualquier otra especie, ante la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, la cual deberá revisar las manifestaciones y rechazar las que contengan datos sin justificación. Después de este plazo, considerará vacante todo fondo petrolero que no haya sido registrado en la forma prescrita en este artículo, rigiéndose su denuncia y explotación por los reglamentos que se expidan, los cuales determinarán quiénes son los causantes del impuesto.

Lo que este artículo implicaba era que la explotación de los recursos del subsuelo dependía de que se hiciera una manifestación de los terrenos y contratos ante la autoridad de la nación (la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo). Pero, en caso de que esta manifestación dejara de hacerse, el decreto otorgaba el derecho de denuncia, y éste y la explotación del fondo estarían normados por los reglamentos que la misma autoridad expidiera. Sin embargo, en vez de decirse en este decreto, que su objetivo era determinar quiénes dejaban de tener derechos sobre los terrenos no manifestados, señalaba inteligentemente que su objeto era delimitar quiénes eran los causantes del impuesto. Ahora bien, los que optaran por la manifestación de terrenos y contratos estarían reconociendo que la propiedad del subsuelo era distinta de la propiedad de la superficie y que aquella nunca podía tener un carácter privado, sino siempre permanecería dentro del dominio de la nación. Los que no hicieran la manifestación solicitada por el decreto se ponían en una situación de precariedad jurídica.

El presidente no pensaba que las empresas petroleras y los propietarios superficiales iban a aceptar de buena manera el contenido de esta ley, no los creía tan ingenuos, pero también estaba convencido de que el dominio directo era una cuestión de principio, implicado directamente con la soberanía de la nación, a la cual no era posible renunciar bajo ningún concepto. De aquí que se haya dejado una cláusula de escape, para tener alguna salida en caso de que la eficacia del decreto se diluyera. Ésta consistía en la posibilidad de ir aplazando el cumplimiento de la fecha límite para hacer la manifestación del terreno y contrato

o declarar terreno libre al que no haya sido manifestado. La complejidad de este artículo 14 por todas las cuestiones de principio que encerraba, y las resistencias que despertó entre las autoridades estadounidenses<sup>407</sup>, compañías petroleras y dueños de terrenos que no aceptaban la separación de la propiedad del subsuelo de la superficial, llevó a las autoridades del país a expedir el decreto de 8 de julio de 1918 (*Diario Oficial* de 13 de julio de 1918), a fin de precisar algunos de los conceptos de este artículo 14.

Pero antes, el 18 de mayo (*Diario Oficial* de 21 de ese mes), se había pospuesto el plazo (que vencía en la última quincena de mayo) para hacer los denuncios hasta el 31 de julio, y dar oportunidad a los propietarios de los terrenos petrolíferos y a los suscriptores de los contratos petroleros, a que cumplieran con esta provisión. El reglamento del artículo 14 señalaba que a partir del 1 de agosto se podrían hacer los denuncios de fundos petrolíferos en “terrenos libres”. Este nuevo concepto introducía una nueva forma de postergación del cumplimiento del decreto de 19 de febrero, pues se complicaban los requisitos para estar en

---

<sup>407</sup> El 2 de abril de 1918, el Embajador de los Estados Unidos en México, Henry P. Fletcher, presentó al gobierno de la República una nota mediante la cual protestaba por este decreto y le informaba que había sido sometido a la consideración de su gobierno, el cual le había prestado una cuidadosa atención. Lo más destacado en esta nota era lo siguiente: “los artículos 4, 13 y 14 de dicho decreto parecen indicar la intención de separar la propiedad del suelo de aquella de los depósitos minerales del subsuelo, y de darle a los propietarios del suelo mayor preferencia en todo aquello que se relacione con el derecho de trabajar y explotar los depósitos del subsuelo [...] El Gobierno de los Estados Unidos no pretende solicitar para sus ciudadanos el que sean exentos del pago ordinario y justo que les corresponde en las cargas de las contribuciones [punto fiscal ganado para el gobierno mexicano] en tanto que las mismas sean uniformes y no parciales al cobrarse y que puedan con justicia considerarse como contribución y no como confiscación o imposición injusta”. En seguida el Embajador señalaba el punto fundamental de su protesta: “Los Estados Unidos no pueden consentir en ningún procedimiento ostensible o nominalmente en la forma de contribución a el (*sic*) ejercicio eminente de la acción de dominio, pero que en realidad resulte la confiscación de la propiedad particular y la pérdida arbitraria de los derechos de posesión [...] Parece que el decreto en cuestión es un esfuerzo que se hace para llevar a cabo lo relativo a terrenos petroleros, dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución de primero de mayo de 1917, que separa de un solo golpe la propiedad de los depósitos petroleros de la propiedad de la superficie”. Se señalaba también que en el Decreto “no aparece la menor indicación que la separación de los derechos minerales de los de la superficie, sea causa de utilidad pública de la cual depende el derecho de expropiación”, de acuerdo con los términos de la Constitución. Estas observaciones se subsanarían luego en las iniciativas de ley orgánica del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, que declaraba a la industria petrolera de utilidad pública, y de expropiación de ese mismo año, pero siempre dejando salidas, (Fabela, Isidro y Josefina E. de Fabela, 1971, pp. 303-305). En agosto de 1918, el secretario de Estado, Mr. Lansing, se refería a que el presidente Carranza aún no había contestado su protesta de 2 de abril, y repetía sus amenazas de intervención, (Taracena, Alfonso, 1992, p. 57).

posibilidad de considerar “terreno libre” a un fundo. Además, este concepto incluía lo que tenía que entenderse por “explotación petrolera”.

Una decisión política se hacía descansar en la definición de dos nociones técnicas. Este decreto replanteaba algunas cuestiones relacionadas con la manifestación de terrenos y contratos del decreto de 19 de febrero, por lo que en éste se derogaba en todo aquello que se opusiera al nuevo de 18 de mayo, que, desde luego, no tocaba el artículo 14. El 8 de julio, por tanto, se expidió el largo decreto reglamentario (59 artículos) de este precepto, en el que se reiteraba que el 1 de agosto podrían hacerse los denuncios de fundos petrolíferos en “terreno libre”; se establecía el derecho de oposición y se precisaba que los títulos que amparaban las explotaciones petroleras eran las concesiones otorgadas por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

Un nuevo decreto de 31 de julio (*Diario Oficial* de 6 de agosto) vino a reformar los anteriores de 19 de febrero y 18 de mayo, relativos al impuesto sobre terrenos y contratos en materia de petróleo. Este decreto reproducía la modalidad de distribución de los rendimientos del impuesto y regalías: 60% correspondería a la Federación (porcentaje igual al de la contribución federal) y el resto, en partes iguales, a los estados y municipios. El pago de impuestos se haría adhiriendo estampillas con la leyenda “Rentas Petroleras”. El 8 de agosto (*Diario Oficial* de 12 del mismo mes) se decretó una reforma a las prescripciones reglamentarias del artículo 14, en el que se modificaba el de 31 de julio de 1918 sobre la fecha de los denuncios de los fundos petrolíferos. Éste era un largo decreto (61 artículos) en que se replanteaba la estrategia de los denuncios y se señalaba una nueva posposición de la fecha para hacer dichos denuncios, la que se extendía hasta el 16 de agosto.

Sin embargo, antes de que esta fecha se venciera, el 12 de agosto (*Diario Oficial* de 15 de ese mismo mes) se decretaba por el Ejecutivo una ley relativa a que no son denunciables los fundos petrolíferos en los que se haya invertido algún



capital para exploración y explotación aunque no se hayan manifestado hasta el 15 de agosto. El derecho de explotación (se insistía) se adquiriría por contratos que se celebren ante la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, según la forma que determine la Ley orgánica del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo para la expedición de las concesiones. Mientras tanto los fondos se continuarán explotando y seguirán pagándose al Erario Federal los impuestos correspondientes, advirtiéndoles a los causantes que su cobro, cuando el pago no se haga de manera voluntaria, se hará en términos de la facultad económico-coactiva que corresponde al Poder Ejecutivo.

En términos generales, este último decreto significó un aplazamiento indefinido para hacer los denuncios de fundos petrolíferos, hasta que se expidiera la Ley Orgánica mencionada, de la cual se tuvo una iniciativa hasta el 22 de noviembre (*Diario Oficial* de 27 del mismo mes), que nunca llegó a ser aprobada por el Congreso, pero mientras tanto el Fisco obtendría el pago de los impuestos decretados. De esta forma, el presidente de la República, sin renunciar a los principios sobre el dominio directo de la nación, legitimó el cobro de los impuestos y las regalías derivadas del petróleo incrementado los recursos de la Hacienda Pública. Todo el anterior manoseo legislativo del Ejecutivo fue debido a la necesidad, por un lado, de alcanzar una depuración paulatina de las ideas acerca de los derechos de la nación sobre los carburos de hidrógeno, y por otro, de sondear las reacciones de las compañías petroleras y del gobierno norteamericano, de observar el desenlace de la Gran Guerra, para afirmar la línea a seguir más conveniente para la nación.

¿Qué pasaba con los intereses de la nación en la industria minera? ¿Qué hizo el gobierno constitucional en este sentido? Nunca habrá que perder de vista que las condiciones en que se encontraba el país, lo más urgente para la nación era mantener y reactivar la actividad productiva. El gobierno excitó en diversas ocasiones a los propietarios de las empresas a reabrir sus instalaciones para mantenerlas en explotación y a realizar nuevas inversiones para beneficiar en el

interior los minerales obtenidos. Este mismo cuidado se tuvo en las relaciones con las compañías petroleras. Evitar que las medidas gubernamentales causaran la suspensión de sus operaciones y se sacrificaran los niveles de producción. Con el término de la contienda mundial, el energético dejaría de tener la prioridad de ser considerado un producto estratégico para las naciones aliadas. La reivindicación del dominio directo de la nación incluía los recursos de la industria minera, lo que abría otro frente opositor al gobierno muy poderoso.<sup>408</sup>

Noviembre de 1918 significó un replanteamiento de esta estrategia. La capacidad de maniobra del gobierno mexicano se reducía geométricamente. La comprensión de la nueva situación se tradujo en una política más flexible en el trato con las compañías petroleras y mineras, lo que se comenzaba a reflejar en lo dispuesto por el decreto de 12 de agosto que aplazó indefinidamente la parte no fiscal del de 19 de febrero de 1918, que tanto revuelo había levantado. Los cambios en la estrategia pueden apreciarse en los contenidos de los diversos proyectos de ley orgánica sobre el petróleo. Uno de los tantos proyectos de ley reglamentaria en materia de petróleo la dio a conocer el secretario Pani en el Congreso de Industriales al que, por instrucciones del Presidente, convocó el 25 de septiembre de 1917, para celebrarse el 15 de noviembre de ese mismo año, a fin de conocer las opiniones de las empresas petroleras participantes. El proyecto de ley petrolera era tan radical que ni el mismo Carranza esperaba la aprobación de la misma por aquel grupo. Pero tampoco se trataba del proyecto definitivo; antes, 26 de abril de 1917, el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo había invitado “a todos los interesados en la industria petrolera del país” a emitir sus opiniones sobre la forma en que dicha industria debía reglamentarse

---

<sup>408</sup> En realidad Carranza había iniciado el establecimiento de contribuciones a la minería desde los decretos de 1915 y 1916, que levantaron una fuerte oposición de las empresas mineras y del propio secretario de Estado, Robert Lansing. En el primero de esos decretos (de marzo de 1915) se modificaron las disposiciones fiscales de la ley de 1905 al gravarse con el impuesto del timbre los metales de producción nacional o extranjera que contuvieran mezclas no metálicas o metálicas en determinadas proporciones. En el segundo (vigente a partir de mayo de 1916), se impusieron tributos *ad valorem* a las “pertenencias y exportación de metales”, de 10% al oro y la plata y 5% al resto de los metales y manteniéndose el descuento del 20% a los metales que se beneficiaran en el país. Estos decretos tuvieron gran resistencia de parte de las empresas mineras y del propio secretario de Estado, Robert Lansing, (*vid.* Ulloa, Berta, 1983, pp. 126-143).

para el efecto de “llegar a la solución que, sin vulnerar los intereses particulares legítimamente creados, sea la que mejor sirva a los intereses del país, cristalizados en dicho precepto constitucional [el 27]”.<sup>409</sup>

Muchas de las más enérgicas medidas contenidas en algunos de los decretos del presidente Carranza fueron pospuestas, aunque sin aceptar su retiro definitivo, en espera de mejores condiciones para volver a insistir en ellas. Cuando en el presente no se concretaban las oportunidades para aplicar las medidas de la reivindicación del dominio directo de la nación, era tiempo de posponerlas para preservar los principios para épocas mejores. De noviembre de 1918, en que se tuvo un proyecto definitivo para ser enviado al Congreso de la Unión, hasta que el Senado lo aprobó, transcurrió casi un año, “y [el Senado] se pronunció [ante la presión externa] en contra de modificar en cualquier forma los derechos adquiridos por las compañías norteamericanas”.<sup>410</sup> El comité del Senado a cargo de este asunto, formuló un nuevo y muy discutido proyecto, que tampoco llegó a aprobarse.

#### **4. La política de producción y comercial**

El presidente Carranza tenía pocos recursos para establecer una política activa de promoción a las actividades industriales y comerciales del país, aunque contaba con nuevos medios institucionales (una secretaría de Estado, la función de arbitraje de las relaciones obrero-patronales para el equilibrio de los factores de la producción, el manejo de la política fiscal con propósitos no sólo recaudatorios, la orientación del transporte ferroviario, y otros) para su fomento. Su labor se orientó fundamentalmente al otorgamiento de facilidades para que se establecieran negociaciones o se reabrieran las que se habían visto obligadas a cerrar por virtud de la lucha armada. En algunos casos la intervención fue más

---

<sup>409</sup> *Diario Oficial* de 22 de julio de 1918. Esta invitación se encuentra reproducida en *La verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras*, 1999 p. 203.

<sup>410</sup> Meyer, L., (1972, p. 130).

directa y el gobierno haciendo uso de su facultad de imperio y mediante la amenaza de intervención, obligó a las empresas a reanudar sus operaciones.

La preocupación básica era volver a los niveles de la producción agrícola, industrial y minera, así como de las operaciones comerciales, y de ser factible incrementarlos. En otra vertiente, el gobierno promovió la actividad industrial y comercial mediante la reactivación o, cuando fuera el caso, la creación de las organizaciones de productores y comerciantes con el propósito de que sirvieran de mecanismos de participación organizada en las relaciones que establecieran con el gobierno, a efecto de que éste conociera la situación de las expectativas de los industriales y comerciantes, y proyectara, con mejor conocimiento de causa, los apoyos institucionales que requirieran. En este último aspecto, el presidente instruyó al secretario de Industria, Comercio y Trabajo, Alberto J. Pani, para que organizara sendos congresos de comerciantes e industriales a fin de reunir, sistematizar y conocer las ideas, los proyectos y actividades de los comerciantes e industriales.<sup>411</sup>

El temario<sup>412</sup> que se desarrolló durante el Congreso de Comerciantes (convocado en mayo de 1917 y reunido del 12 de julio al 4 de agosto de ese mismo año) fue bastante amplio y la libre deliberación que prevaleció durante el desarrollo de las sesiones del Congreso, permitió al gobierno constitucionalista adentrarse en los diferentes problemas que afectaban a esta actividad. Los comerciantes, contra lo que pudo haberse supuesto, mostraron una actitud sumamente abierta y dispuesta a la colaboración con el gobierno. Ente los puntos discutidos puede mencionarse de manera destacada el problema de la carestía de los víveres que se había venido sintiendo en las grandes ciudades del país desde la caída del gobierno de Huerta y, más pronunciadamente, desde 1915, debido

---

<sup>411</sup> Vid.: Pani, Alberto J., (1950, t. I, pp. 260-263); Alcázar, Marco Antonio, (1970, pp. 33-34); Arriola, Carlos, (1981, pp. 21-23); Matute, Álvaro, (2005, pp. 216-221).

<sup>412</sup> Pani, (1950, t. I, p. 261), señala que en la convocatoria a dicho congreso, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo propuso cuatro temas: a) moralización del comercio, b) medidas contra el encarecimiento de los productos, c) organización de las Cámara de Comercio de la República y d) promoción del comercio interior y exterior.

principalmente a la producción insuficiente, a la restricción de los mercados tradicionales del país y a las dificultades de abastecimiento de los centros de consumo. Para resolver este problema, en el Congreso se plantearon como posibles medidas que debían de ser tomadas por el gobierno la prohibición de la exportación de cereales y algodón, este último artículo con el propósito de asegurar una oferta adecuada para la industria textil mexicana que abastecía principalmente a la industria del vestido para las clases populares.

Se proponía, además, agilizar el servicio de los ferrocarriles mediante la disposición de un mayor número de carros y material rodante; facilitar el almacenamiento de básicos; promover la creación de un banco comercial; facilitar la importación y distribución de maíz, para lo cual proponían se solicitara crédito a las compañías petroleras, mineras e Industriales; disminuir los fletes a la carga de maíz en un 50%; exención de impuestos a la importación de instrumentos agrícolas, de los combustibles para tractores para bajar sus precios en el mercado interno; dar preferencia en el transporte ferroviario a los productos perecederos; eliminar las alcabalas para facilitar el tránsito de mercancías por el territorio nacional y asegurar que llegaran al consumidor a precios accesibles; promover la enseñanza agrícola; dar al frijol y al arroz el tratamiento de artículos de primera necesidad y prohibir su exportación; promover el cultivo de todas las tierras disponibles. En las discusiones se evidenció que los comerciantes veían con buenos ojos el establecimiento de un Banco Único de Emisión. Su resultado más inmediato fue la creación de la Confederación de Cámaras de Comercio y el compromiso de la secretaría de Industria, Comercio y Trabajo para estimular la organización de las cámaras de comercio en los Estados de la República.

Lo positivo que resultó el intercambio de opiniones e ideas con los comerciantes, contrastó con las dificultades surgidas para lograr la cooperación de los industriales.<sup>413</sup> El Congreso de Industriales (convocado el 25 de septiembre de

---

<sup>413</sup> Pani, (1950, p. 262), dice que en este Congreso “estuvieron representadas las industrias minera, petrolera, de textiles y otras y fueron estudiadas muy serias iniciativas, con particularidad las referentes a los artículo 27 y 123 y al seguro obrero”.

1917 e inauguradas sus reuniones el 15 de noviembre de ese año) orientó las discusiones hacia el análisis crítico de los artículos 27 y 123 constitucionales. Se enjuició la separación de la propiedad del suelo y subsuelo; se consideró excesivo lo dispuesto en el decreto de 13 de abril de 1917, que gravaba la producción del petróleo crudo y combustible. Se consideraba elevado este impuesto de 10% *ad valorem*, sobre todo, si se contrastaba con el existente en otros países.

Se recomendó que los dueños de los terrenos petroleros pagaran las regalías a los gobiernos de los estados en lugar de al gobierno federal, lo que representaba una clara oposición a la política de centralización económica que venía siguiendo el gobierno constitucionalista o una velada invitación a los estados para mostrar su inconformidad respecto de la política fiscal de la federación y de paso deslegitimarla. Se solicitaba igualmente que se eximiera del pago de derechos de importación a la maquinaria, materiales, tubería y demás efectos para la industria petrolera; que a las compañías petroleras se les permitiera perforar aún en terrenos de menos de cuatro hectáreas. Por otro lado, se hizo una revisión minuciosa del artículo 123 con el fin de proponer reformas al mismo y se manifestó una franca oposición a las disposiciones de dicho artículo. Se solicitó que la reforma dejara de ser facultad de los gobiernos de los estados y se convirtiera en atribución federal.<sup>414</sup> El reparto de utilidades fue el tema más debatido. Se oponían al pago igual a trabajos iguales; no estaban de acuerdo en el pago extraordinario ni en la edad mínima para trabajar porque se limitaba seriamente el proceso de aprendizaje. En una actitud irrespetuosa para la mujer, desaprobaban los derechos constitucionales derivados del embarazo y la maternidad, porque mediante esa protección que juzgaban inmoral se estaba fomentando la prostitución.

---

<sup>414</sup> Es de observarse que los industriales se guiaban, en sus relaciones con los gobiernos estatales y federal, en razón de su conveniencia. En el caso del impuesto federal del petróleo que los perjudicaba, se mostraban partidarios de la participación fiscal de los estados, pero cuando las leyes laborales de algunas entidades federativas resultaban demasiado avanzadas en su tutela del factor trabajo (Veracruz y Yucatán, por ejemplo) solicitaban la jurisdicción federal en esta materia.

Los industriales hicieron crítica de la jornada máxima de 8 horas, cuando en algunos países como Japón existían jornadas de hasta 14 horas. El derecho de huelga fue reconocido con desconfianza. Se inclinaban por la libertad de contratación. Por otro lado, exigían una política fiscal proteccionista para fomentar la industria nacional.<sup>415</sup> Criticaron el discurso inaugural del secretario Pani en el que planteó “los dos términos principales de la fórmula de nuestra política industrial”, la directriz fundamental de esta política económica del constitucionalismo, consistente en la necesidad de explotar, aprovechar y transformar en el país los recursos naturales de la nación y en el mantenimiento y respeto a los términos del librecambio.<sup>416</sup> Señalaron que esto último era contradicho continuamente por los decretos de Carranza.

Su resultado más positivo fue la creación en septiembre de 1918 de la Confederación de Cámaras Industriales, presidida por Adolfo Prieto, y la organización de algunas cámaras mineras. La secretaría de Industria, Comercio y Trabajo fue particularmente favorable a la promoción y al reconocimiento de las organizaciones de comerciantes, industriales y empresarios mineros que se fueron formando en los estados de la República. El año de 1917 fue el del inicio de la institucionalización de los mecanismos de interlocución del gobierno con las organizaciones de industriales, comerciantes, empresas mineras, de obreros y campesinos (la CROM contemplaba como objeto de organización a los trabajadores del campo, aunque prácticamente nunca realizó actividad alguna en

---

<sup>415</sup> Sobre la protección de la industria nacional, el secretario Pani dijo a los industriales, en su discurso de bienvenida, que “habría una ruptura con las prácticas proteccionistas del pasado”, pues impediría la sana competencia entre los productos nacionales y los importados, y repercutiría de manera negativa en el progreso material del país y los precios al consumidor. A este posicionamiento de Pani, los industriales respondieron que lejos de ser un gravamen para el pueblo, la protección de la industria resultaba favorable para el país por los derechos arancelarios que contribuyen al Erario, la afluencia de capital extranjero que éstos provocan y las ventajas que deja a la economía el desarrollo de la industria, (Márquez, Graciela, pp. 390-393)

<sup>416</sup> Matute, Álvaro, (2005, p. 217). Taracena, A., (1992, p. 32, 4 y 5 de abril de 1918) dice que “la Comisión Permanente del Congreso de Industriales que se celebra en la ciudad de México, discute pedir al Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Comercio e Industria, la modificación de los impuestos que gravan al petróleo”; además señala que “el Director del Comité del Petróleo en los Estados Unidos, Mr. Requa [...], telegrafía diciendo que el gobierno de su país ha resuelto que en lo sucesivo no se envíen a México equipos perforadores ni el material necesario para la construcción de oleoductos. Se considera esto un fuerte golpe a la industria petrolera”.

este sentido). Este sistema de participación y consulta habría luego de proyectarse a los gobiernos posteriores como práctica habitual de interlocución del gobierno con los diversos agentes económicos del país.<sup>417</sup>

La organización política de los campesinos y su participación activa en el gobierno sólo fueron posibles hasta después de la muerte de Zapata en 1919. Mientras el caudillo suriano vivió toda conciliación que no se sustentara en la premisa de entregar la tierra a los pueblos, estaba condenada al fracaso. La inclusión de los campesinos en el nuevo esquema de participación fue obra de los gobiernos sonorenses. Sin embargo, el presidente Carranza tenía una idea clara de la forma en que debía organizarse la actividad agrícola en el país. La Secretaría de Agricultura y Fomento emprendió una serie de proyectos para posicionar debidamente esta actividad ante las actividades industriales y comerciales. Se pensaba en un tipo de banco agrícola que se incluyó en el proyecto de Ley de instituciones de crédito; en la promoción de cursos de muy diversa índole, como mecánica agrícola, organización para la producción, manejo de fertilizantes y abonos orgánicos y minerales; la mecanización de la producción, el establecimiento de estaciones experimentales, el aprovechamiento de las corrientes hidráulicas para fomentar la irrigación.<sup>418</sup>

La misma renuencia del presidente al reparto agrario, además de su natural y personal rechazo al mismo, se explicaba por su temor a que la parcelación de los terrenos agravara el problema de los bajos niveles de producción agrícola. Su política de devolución de las tierras confiscadas a prominentes terratenientes del viejo régimen también tenía declarativamente este propósito, aunque su objetivo real era más de naturaleza política. Encabezando un gobierno amenazado por el poder de los generales, el presidente Carranza buscaba con esta práctica alianzas para fortalecerlo y contrarrestar el de los militares. La verdad es que la reforma

---

<sup>417</sup> Entre otras de las organizaciones que fueron constituidas durante el gobierno de Carranza se encuentra la de los empresarios azucareros de Veracruz, Puebla, Michoacán, Jalisco y Sinaloa con la denominación de Cámara de Productores de Azúcar, *vid.*: Romero Ibarra, María Eugenia (2006, p. 320).

<sup>418</sup> Lomelí Vanegas, (2002, p. 101).



agraria nunca tuvo una finalidad económica, esto es, el incremento de la producción, sino que perseguía objetivos políticos, como, por un lado, destruir la fuerza que representaban los dueños de los latifundios, que dentro de las nuevas condiciones del país de libre movilidad de los factores productivos, la fuerza de trabajo, principalmente, resultaba incosteable para la explotación de la agricultura cimentada en el uso extensivo de peones, y, por otro, satisfacer las expectativas de la clase campesina que como base de los ejércitos revolucionarios, se sentía la hacedora material de la Revolución y con los mejores títulos para demandar la satisfacción de sus necesidades de tierra. La reforma agraria devino medio para asegurar la estabilidad del naciente Estado de la Revolución.

## **5. La política de abastecimiento de productos básicos a las ciudades**

Los años de 1915-1917 habían sido particularmente difíciles por el desabastecimiento que vivieron los grandes centros de consumo del país, debido fundamentalmente a cuatro factores: Uno, la falta de disponibilidades internas por los malos años agrícolas y el abandono de las tierras de cultivo ocurrido en el país;<sup>419</sup> dos, las exportaciones de los productos de primera necesidad que se hacían, en algunos casos, estimuladas por el gobierno constitucionalista para allegarse los medios necesarios para el pago de las importaciones de pertrechos de guerra y otros bienes imprescindibles, o bien motivadas por la corrupción imperante entre los generales revolucionarios, estimulada por la propia actitud gubernamental, a fin de obtener beneficios personales, aprovechando la mayor demanda externa existente y las favorables condiciones de precio de esos productos; tres, la falta de transporte interior suficiente para llevar esos artículos

---

<sup>419</sup> Matute, Álvaro, (2005., p. 201), es de la opinión de que “si la mayoría de la población activa estaba en el sector agropecuario, es fácil pensar que la productividad no era elevada, además de que buena parte de esa fuerza de trabajo se ocupaba de las armas, y que la situación de descontrol territorial impedía la existencia de un mercado interno nacional. No sin razón se conoce 1917 como ‘año de hambre’”; en el mismo sentido, Lomelí Vanegas, Leonardo (2002, p. 100) señala que “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 transporte en todo el territorio nacional”.

de los centros de producción y acopio a los de consumo. Esta insuficiencia era causada por el desvío que se hacía del uso de los ferrocarriles hacia las actividades bélicas en detrimento de las actividades comerciales e industriales, o por las decisiones de los generales que los tenían a su cargo, y, cuatro, la presión que la guerra europea propiciaba sobre la producción de los Estados Unidos, a la que los países aliados y los de las potencias centrales acudían en demanda de cantidades crecientes de granos y productos básicos, perdiendo nuestro país a su proveedor natural de tiempos de paz para la satisfacción de las necesidades mexicanas, agudizadas por la escasez de su producción interna.<sup>420</sup>

El gobierno del presidente Carranza estableció diversas medidas, tanto de carácter fiscal como de gobierno, para atender y atemperar este problema. Entre las primeras pueden contarse las exenciones o disminuciones de los derechos de importación de los artículos de consumo generalizado, o de las materias primas, como el algodón, para la producción de telas y vestidos para las clases pobres. Entre las últimas hubo medidas de muy diversa índole, como el ataque directo contra los comerciantes y acaparadores obligándolos a vender sus productos a los precios que las autoridades fijaban, el decomiso de los artículos cuando a pesar de todo se rehusaban a cumplir con las disposiciones gubernamentales, la ordenación de los transportes o bien la exigencia a los productores de reapertura de sus explotaciones y fábricas.

Esta situación derivaba en desórdenes callejeros que encontraban un campo propicio en las organizaciones obreras que presionaban al gobierno para lograr determinadas concesiones y a finales del año de 1916 lo obligaron a decretar el pago de sus salarios en oro o en moneda de papel en la proporción

---

<sup>420</sup> Hardach, Gerd, (1986, pp. 147-152). La situación mundial no era muy distinta. No obstante que las condiciones físicas resultaban favorables para la agricultura, la gran demanda de hombres para la guerra no permitía su aprovechamiento adecuado. Las necesidades de estos productos se incrementaron no sólo para los aliados sino también para las potencias centrales, lo que se tradujo en elevación de sus precios. Además, los fletes de transporte se elevaron ante los mayores riesgos que implicaba su traslado, obligando a las empresas navieras a destinar buques que protegieran la ruta de los cereales y otros artículos de primera necesidad a fin de asegurar el destino de los mismos.

equivalente al oro, evidenciando la insuficiencia o el poco éxito de las medidas gubernamentales anteriores para contener la depreciación de la moneda y la inflación, y aumentar las disponibilidades de productos básicos para aliviar la escasez y la carestía. Puede afirmarse que en el retorno al padrón monetario, la acción de los obreros desempeñó un papel muy importante, pues fueron decisivas las huelgas para convencer al gobierno de la necesidad de proteger los ingresos y de la fuerza política que llegaría a tener. Todo parece indicar que la falta de alimentos no se sentía con la misma intensidad en el campo, pues la reducida producción ahí obtenida aseguraba el consumo de los productores y sólo en muy pequeña proporción se “exportaba” el excedente a los centros urbanos de consumo, habiéndose convertido la producción agrícola en prácticamente una actividad de autoconsumo regional. La terminación de la guerra, si bien agravó la política del gobierno en otros renglones, fue favorable en éste, pues la menor dependencia de Europa de los granos de Estados Unidos, abrió las posibilidades para restablecer las prácticas tradicionales en este sentido y el país pudo recurrir a las importaciones del mercado estadounidense.

## **6. La política de comunicaciones y transportes**

La política en este renglón fue impuesta por las circunstancias. La destrucción de las vías férreas durante la lucha armada, del propio material rodante y las locomotoras señalaba una de las prioridades que debían seguirse en la política del presidente Carranza. Dentro de este mismo contexto se ubicaba también la reparación y ampliación de las líneas telegráficas (al 15 de abril de 1917, se habían tendido poco más de mil kilómetros de nuevas líneas y casi 167 mil kilómetros reconstruidos)<sup>421</sup> y telefónicas. La mala situación de los caminos, el atraso de las instalaciones portuarias y el mal estado de los faros, indicaban otra ruta a seguirse, pues en el caso de los puertos, en éstos se encontraban las aduanas que eran grandes recaudadoras de los impuestos exteriores,. El presidente era conciente de la importancia de los ferrocarriles, de que debían

---

<sup>421</sup> *Informe del C. Venustiano Carranza...*, (1917, p. 106).

ocupar un lugar primerísimo dentro de su política de transportes y estaba decidido a ampliar la extensión de las vías férreas, y de hecho durante su Primera Jefatura y Presidencia hizo algunas pequeñas ampliaciones de poco más de 120 kilómetros.<sup>422</sup>

Sin embargo, el desarrollo que el transporte automotor había tenido en el vecino país del norte y que comenzaba a extenderse en el nuestro con el mayor uso del automóvil, permitió que dentro del gobierno naciera una corriente de opinión muy favorable a impulsar este medio de transporte en detrimento del propio ferrocarril.<sup>423</sup> Hoy sabemos que esta política muy exitosa no fue del todo sensata, sino que obedecía a la nueva moda, quizás hasta soportada en intereses deseosos de expandir la venta de automotores para favorecer a las plantas productoras de estos medios.<sup>424</sup> Pero esta ocurrencia cayó en campo fértil y años más adelante hasta una Comisión especial se crearía para fomentar los caminos de asfalto y terracería hasta convertirse en el medio de transporte más difundido en el país, desplazando a los ferrocarriles.

Además de estas medidas, habrá que señalar la reorganización y ampliación de la secretaría del Ramo, emprendida por el gobierno para adecuarla al cumplimiento de sus funciones. Entre éstas cabe mencionar la creación de las direcciones de Ferrocarriles y Navegación y de Puertos y Faros con las

---

<sup>422</sup> *Informe del C. Venustiano Carranza...*, (1917, p. 96), (de Tampico a El Higo, 48.5 kilómetros; de Acámbaro a Querétaro, 37.8 kilómetros; de Tampico a La Barra, 9 kilómetros, y de Tijuana a Tecate, 25.6 kilómetros. Los dos últimos se encontraban terminados al 15 de abril de 1917 y en los dos primeros se “proseguían sus trabajos con toda actividad”).

<sup>423</sup> Dice Matute, A., (2005, p. 208), que “a mediados de 1917 el Congreso de Comerciantes [...] trató [...] el problema del autotransporte: la apertura de carreteras era la tarea del porvenir. El ingeniero Gonzalo Felguérez Pani, de la Secretaría de Fomento, declaró que los caminos carreteros eran la solución. Hacía ver que en Estados Unidos había, en 1904, 3.5 millones de kilómetros de carreteras; hablaba en favor de este medio la posibilidad para penetrar en ámbitos no tocados por el ferrocarril, de la facilidad que representaría para el correo y de la posibilidad de apertura de más escuelas. No sólo los diarios hacían referencia a la necesidad de abrir una red carretera, sino que el propio presidente, en su informe de 1918, decía que ‘las carreteras han merecido preferente atención’. Se encontraba en proyecto una ley de caminos. Se hacía referencia a los de Toluca, Querétaro, Pachuca, Cuernavaca y Morelia”.

<sup>424</sup> No fue muy sensato embarcarse en esta política porque tuvo consecuencias desfavorables para el país. Por un lado, provocó el descuido en que cayeron los ferrocarriles, y, por otro, el trazo paralelo a las vías férreas de la infraestructura carretera, provocó una competencia innecesaria, en vez de propiciar la complementación de ambos medios de transporte.

subdivisiones pertinentes para elevar su eficacia. Se fortalecieron las áreas de correos, telégrafos y radiotelegrafía, abriéndose nuevas sucursales o reubicándolas. En lo que se refiere a los rendimientos del servicio telegráfico se destacaba en el informe mencionado, que sus ingresos habían crecido en tal magnitud que al 15 de abril de 1917 su costo de operación se cubría con sólo el 60% de sus ingresos.

## **7. La política social**

En relación con la política social, la actitud y convicción del presidente Carranza era muy importante. Su formación, su origen social y la región a la que pertenecía eran factores que determinaron su mayor o menor compromiso con el impulso de las distintas ramas de la política social. La positiva disposición hacia las políticas de salud pública y educativa cambiaba significativamente en relación con las políticas agraria y laboral. El impulso de éstas últimas nacía del interés político antes que de la simpatía, y en su personal apreciación, los campesinos representaban un atractivo político mayor que los obreros, de ahí que su trato con los trabajadores urbanos haya sido más frío, por decir lo menos, cuando no francamente hostil, mientras que el problema agrario era siempre tenido en cuenta, si no en la realidad, sí en el discurso. En cambio, las políticas de salud y educativa contaron con todo su apoyo y buena disposición. La educativa fue una prioridad desde cuando era gobernador de su estado natal.

Su falta de simpatía hacia los obreros se debía, más que nada, a que no les atribuía mayor peso político y creía que del pacto con la Casa del Obrero Mundial (COM), los trabajadores resultarían más favorecidos que el constitucionalismo. No supo leer el significado del enfrentamiento de los obreros a los campesinos, favorecido por la actitud urbana de aquéllos y la esencia rural de estos últimos. No le fue posible calibrar el potencial político de este grupo y la importancia que llegaría a tener en el futuro industrial al que se orientaba el desarrollo nacional. Había visto durante la Revolución el enorme caudal de apoyo representado por los

campesinos, pero los obreros ni por número ni por participación en el movimiento armado habían mostrado un peso social significativo.

Cuando la COM, por influencia del general Obregón o en agradecimiento a los apoyos recibidos de los jefes constitucionalistas, pactó con el constitucionalismo su intervención en la lucha, el Primer Jefe percibió que este evento no revestía ninguna relevancia, pues no le otorgaba ninguna valoración en términos de fuerza presente a los obreros, y de ahí el trato frío y distante que les otorgó desde entonces.<sup>425</sup> Este episodio muestra en Carranza su poca habilidad para medir un futuro que no se desprendía de realidades existentes (respecto del futuro, la mejor actitud que asumía era esperar), que contrastaba enormemente con la que poseía cuando de los acontecimientos actuales se trataba. Era entonces un gran lector; los hechos y las situaciones presentes le permitían asideros mayores a sus propósitos y posibilidades. En cambio, ¿habría percibido Obregón la importancia estratégica que adquiriría esta alianza con los obreros? ¿Tendría conciencia o intuiría al menos el enorme significado político de enfrentar a los obreros con los ejércitos de campesinos en las batallas decisivas de la Revolución? ¿Pensaba en futuros aliados para llegado el momento? ¿Percibía un país urbano antes que rural en el porvenir? Cualquiera que fuera la respuesta, testimoniaría que Obregón tenía el mismo instinto político que el que poseía para la guerra. Al fin y al cabo la política no fue para él sino la guerra seguida por otros medios (los cañonazos de 50 mil pesos).

El gobierno hizo esfuerzos por organizar a los industriales y comerciantes del país en mecanismos participativos para la interlocución con el gobierno, pero, a juicio de Pani, tampoco desatendía la organización de los trabajadores: “Se procuraba –decía- organizar [...] el comercio y la industria nacionales”, pero “había

---

<sup>425</sup> Se debe mencionar la opinión de Katz, (2008, p. 334), informada, documentada, seria, reposada, que considera que Carranza estimaba mayormente la alianza con los obreros al principio de 1915, (“Al mismo tiempo [1916] Carranza se volvió en contra de otro grupo social al cual había cortejado asiduamente en 1915”). Carranza no promovió la alianza, le ordenó a su secretario de Gobernación que la formalizara cuando las negociaciones con los obreros de Obregón y el Dr. Atl habían llegado a un punto de no retorno.

mayores motivos para promover la organización de los trabajadores y capacitar a la Secretaría para estudiar y resolver los conflictos entre el capital y el trabajo, y, sobre todo, para prevenir tales conflictos coordinando equitativamente los dos principales factores de la producción.”<sup>426</sup> En las relaciones laborales, la Constitución también otorgaba facultades para legislar a los gobiernos de los estados, por lo que en este rubro, la participación del gobierno federal se circunscribía directamente al Distrito y a los territorios federales.

La mayor aceptación del campesino, no significaba que existieran en el presidente Carranza mayores simpatías por los problemas del campesino y de entre ellos el que más directamente los afectaba, el de la distribución de la tierra. Pero, lo veía al menos como un problema perteneciente a un grupo con poder real, y, por tanto, había que enfrentarlo aunque fuera con una retórica elaborada, pues en realidad no atribuía al reparto agrario ningún fin práctico, no obstante su aceptación táctica de la distribución de las tierras. Carranza fundando su razonamiento en hechos, sobre los que tomaba decisiones, dejaba poco lugar a la imaginación, menos basada en datos concretos, lo que hacía disminuir sus apreciaciones del futuro, basadas en posibilidades y cuando más en probabilidades. Tenía una limitación para entender a las clases emergentes y darles el lugar y el trato justo que debía corresponderles. Era en esto, como en otras cosas, un conservador.

### 7.1. La política agraria

La política seguida por Carranza en materia agraria hay que medirla de tres maneras. Por el número de hectáreas repartidas durante los períodos preconstitucional y constitucional de su gobierno, por el dificultoso procedimiento de restitución y dotación de tierras, y por la actitud asumida hacia los antiguos propietarios. Y esto último ponderado dentro de un contexto de debilidad de su

---

<sup>426</sup> Pani, A. J., (1950., t. I, p. 263). No debe perderse de vista que Pani al frente de la secretaría de Industria, Comercio y Trabajo era también el responsable de las funciones en materia de trabajo.

Presidencia que lo presionaba a la busca de aliados con poder realmente constituido, como el de las clases altas del viejo régimen, y no en formación, como sería el de los campesinos y, sobre todo, el de los obreros. Siguiendo el primer criterio, debe destacarse que Carranza siguió una política agraria, para decir lo menos, displicente: en aproximadamente 67 meses en que se mantuvo en el poder. Durante ese período distribuyó un total de 167 mil 936 hectáreas, es decir, un promedio mensual de 2 mil 525 hectáreas, para favorecer con un pedazo de tierra de 3.6 hectáreas como promedio a sólo 46 mil 398 campesinos, que relacionada esta cifra con el total de la superficie nacional, puede afirmarse que la estructura agraria del país permaneció intacta.<sup>427</sup>

Si se atiende al segundo criterio, la política agraria del presidente Carranza no sale mejor librada. Todo expediente tramitado estaba condicionado a pasar por la Comisión Nacional Agraria, después de haber agotado los trámites locales y la aprobación de la Comisión Estatal Agraria, lo que rigidizaba en grado sumo el procedimiento de restitución y dotación de tierras, el que se agravaba mayormente si se considera que la autorización definitiva residía en el propio Carranza. Además, el hecho de que el procedimiento restitutorio y dotatorio dependía de la existencia de las comisiones locales agrarias, muchas de las cuales se crearon con una lentitud, por lo menos, apática, pese a la buena fe y el compromiso del Secretario Rouaix, la distribución de la tierra se presentaba como un proceso de muy difícil realización.

Respecto del tercer criterio, puede afirmarse que desde 1915, después de haber salido con bien de la crisis provocada por los generales del constitucionalismo, resuelta finalmente en Celaya y León, Carranza supo que su situación entre los propios constitucionalistas era de difícil equilibrio, y que éste podía romperse en cualquier momento. De aquí que desarrollara una estrategia para atraerse poderes que en alguna medida contrarrestaran el poder militar, habiendo optado en dirección de la vieja clase propietaria de las haciendas. Para

---

<sup>427</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2009, p. 763, Cuadros 8.2.4 y 8.2.5).



ello tenía como instrumento fundamental el poder de decisión sobre la devolución o restitución de las haciendas confiscadas o intervenidas por la Revolución a sus antiguos dueños.<sup>428</sup> Esta tendencia fue más clara a partir de 1917, cuando sin reparar en significados o en interpretaciones, decidió la devolución de las tierras a algunos prohombres de la dictadura como Limantour y De la Torre. Definitivamente esta tendencia fue más acentuada en 1919.

En esta estrategia de devolución de tierras había tres excepciones: una, los bienes del clero permanecerían siempre en poder de los gobiernos de la Revolución; dos, igual suerte correrían los bienes de los partidarios de los gobiernos de la Convención y, tres, tampoco se devolverían a sus antiguos dueños las haciendas de los Madero y de Maytorena, esto es, las haciendas de los villistas prominentes. Según esta estrategia, los principales enemigos de la Revolución para Carranza habían dejado de ser los porfirianos, en especial los científicos y terratenientes, y los huertistas, y su lugar, con excepción del clero, lo ocupaban ahora los antiguos camaradas de armas y opositores y combatientes de la usurpación.<sup>429</sup> En esta política se inicia una reorientación, no sólo en materia agraria, sino también en otros ámbitos, la que se profundizó durante los gobiernos que sucedieron al primer régimen constitucional, con excepción del de Cárdenas. Se produciría una recomposición de la nueva clase dirigente, en la cual participarían los dirigentes obreros y campesinos, mientras sus bases continuarían esperando la concreción de los derechos laborales y del pedazo de tierra por el cual habían peleado contra las dos dictaduras del siglo XX mexicano. Políticamente esta estrategia llevó a la separación de los obreros de sus dirigencias; al surgimiento de un “proletariado sin cabeza”. Lo mismo sucedía con los campesinos.

---

<sup>428</sup> Katz, Friedrich, (2008, p. 331). Dice Katz que “ni los informes negativos de sus funcionarios ni los casos de corrupción podían desviar a Carranza de su propósito fundamental de restituir las haciendas a sus antiguos dueños”. Womack, Jr. (2201, p. 195), señala también, siguiendo al propio Katz, que en 1917 “Carranza siguió complaciendo a los antiguos hacendados devolviendo más y más haciendas a sus propietarios”.

<sup>429</sup> Katz, F., (2008, p. 332).

## 7.2. La política laboral

A finales de 1915 y durante 1916, el jefe del gobierno constitucionalista dejó bien sentado que la Revolución no se había hecho en beneficio exclusivo de los obreros y que para detener sus pretensiones no vacilaría en aplicar medidas enérgicas, extremas en algunos casos, como fue la de apelar a la ley del 25 de enero de 1862 que el Presidente Juárez había establecido para ser aplicada contra los enemigos de la República y ahora el Primer Jefe la destinaba a los contrarrevolucionarios, y en esta categoría situaba a los obreros de la huelga de julio-agosto de 1916. Carranza consideraba que esa huelga no se había declarado contra los patrones, sino contra los intereses nacionales, pues cuestionaba al único medio de cambio del cual se disponía en ese momento.<sup>430</sup> Y lo que era más grave, afirmaba que de las clases proletarias no “depende exclusivamente la existencia de la sociedad”, y no permitiría el surgimiento de “otra tiranía [la de los trabajadores] tan perjudicial para el bien de la República” como la existente durante la dictadura.<sup>431</sup>

La política laboral del presidente Carranza y la seguida por los gobiernos que lo sucedieron tuvo su base en la tendencia general mostrada por el movimiento obrero consistente en ligarse al gobierno para hacer posible su

---

<sup>430</sup> Sobre este tema el decreto de 1 de agosto de 1916 (*Diario Oficial* de 21 de agosto), señalaba textualmente que “la exigencia del sindicato obrero al decretar la suspensión del trabajo, no va propiamente encaminada contra las industrias particulares de los empresarios, sino que afecta de una manera principal y directa al Gobierno y a los intereses de la nación, supuesto que tiene por objeto sancionar el desprestigio del papel constitucionalista, único recurso de que se puede disponer por ahora como medio de cambio y para hacer todos los gastos del Servicio Público, entretanto se puede restituir la circulación de especies metálicas”.

<sup>431</sup> *Diario Oficial*, 21 de agosto de 1916. Este decreto de 1 de agosto puede encontrarse también, con el título de “Decreto Antiobrero de Carranza”, en Córdova, Arnaldo, (1980, pp. 462-464). El general Pablo González hizo algunas declaraciones en este sentido, de las que pueden rescatarse por su significación algunas de ellas: 1. “La Revolución no es ni puede ser el patrimonio de un solo grupo. La Revolución es un movimiento de amplio carácter social”, 2. “La idea revolucionaria no está reñida con el orden social”, 3. “Si la Revolución ha combatido la tiranía capitalista, no puede sancionar la tiranía proletaria”, 4. La obligación del gobierno “no es poner su autoridad al servicio de una sola clase social, estableciendo a favor de ella un privilegio, sino al servicio de todos los ciudadanos que constituyen el conjunto nacional”, 5. “Si [...] los grupos obreros se extralimitaran en el ejercicio de sus derechos y obraran con violencia [...] contra las personas e intereses que juzguen contrarios, el Cuartel General se verá precisado, para dar garantías a los ofendidos, a exigir responsabilidades a los culpables”, en: Salazar, Rosendo, (1972, t. I, pp. 136-137).

mejoramiento, para desplegar sus actividades de organización y propaganda y para solicitarle y recibir de él todo tipo de ayuda, además de la característica fundamental de sus líderes cifrada en un individualismo extremo y la de las bases a identificarse más a las personas que a los principios, lo que las hacía de una lealtad sumamente vulnerable y mudable, muy limitada en el tiempo, y explicaba los continuos cambios de afiliación de los sindicatos a las federaciones y confederaciones.<sup>432</sup> Ante el ejemplo de la Constitución, los obreros estaban convencidos de que la expresión de sus derechos en leyes era el único medio para alcanzarlos realmente con lo cual abandonaban o diferían la lucha directa y la trocaban por solicitudes al gobierno para que éste legalizara sus demandas.

Esta actitud condicionó el desarrollo del movimiento obrero a la voluntad gubernamental y prácticamente aniquiló su autonomía. En la estructuración de la política laboral que prevaleció en su mandato constitucional, el Presidente Carranza “se aferró firmemente a la actitud que había adoptado en 1916, de que no debía permitirse a la clase obrera, en circunstancia alguna, erigirse en un poder en el país. El gobierno de Carranza estaba en contra de cualquier aumento de los privilegios de las clases bajas por miedo a que estas clases se le fueran de la mano. Otorgó a la clase obrera concesiones ocasionales, pero no tuvo una política de amistad hacia los obreros.”<sup>433</sup>

Buen lector de los datos actuales, el Presidente Carranza observaba con detenimiento el crecimiento de la organización obrera y, sobre todo, de la actividad organizacional que se realizaba en diversos centros industriales del país. No escapó a su cuidadosa mirada lo acontecido en los congresos obreros de Veracruz y de Tampico en busca de la creación de una organización que aglutinara y coordinara las acciones de la clase obrera nacional. Más que los resultados, lo que atrajo su interés fue la capacidad de convocatoria de las organizaciones obreras. El primero, “Congreso Preliminar Obrero” o “Congreso

---

<sup>432</sup> Clark, Marjorie Ruth, (1979, p. 26).

<sup>433</sup> Clark, M. R., (1979, p. 52).

Nacional Obrero”, celebrado durante los días del 5 al 17 del mes de marzo de 1916, en el puerto de Veracruz, a instancias de la Federación de Sindicatos del Distrito Federal.

En dicho evento se creó una Confederación del Trabajo de la Región Mexicana, en el cual destacaron dos líderes, Luis N. Morones, quien resultó electo secretario general de la Confederación del Trabajo, y Herón Proal, quien fungió como presidente del congreso, al rechazar el cargo Morones. Entre los principios de esta confederación se encuentran la lucha de clases, la socialización de los medios de producción, la acción directa, la exclusión de toda clase de acción política, la absoluta independencia de la Confederación, la admisión de toda clase de trabajadores manuales e intelectuales, los sindicatos que se le adhieran serán agrupaciones de resistencia, reconocimiento de la escuela racionalista. Además se suscribió un “Pacto de Solidaridad”.<sup>434</sup>

Ante el fracaso de este primer congreso, los gremios de la COM de Tampico, convocaron para el 13 de octubre de 1917 a un segundo congreso nacional del movimiento obrero con el mismo propósito y la esperanza de que sus trabajos dieran lugar a la creación de esa coordinación obrera nacional, pero finalmente corrió la misma suerte que el congreso de Veracruz, pues el enfrentamiento entre anarquistas y sindicalistas impidió la fructificación de los esfuerzos.<sup>435</sup> Es evidente que el presidente de Carranza, ante estos hechos, sopesó la importancia política que cobraría una organización nacional obrera y previó los riesgos de fracturación del poder de su presidencia de crearse una

---

<sup>434</sup> Salazar, R., (1972, t. I, pp. 137-146); Clark, M. R., (1979, pp. 53-54); Carr, Barry, (1981, p. 74); Reyna, José Luis, Francisco Zapata *et al.*, (1976, pp. 20-21). Jacinto Huitrón (1984, p. 294) da como fecha de inicio del “Primer Congreso Obrero” el 6 de marzo, y señala que ahí “se aprobó el sindicalismo revolucionario y se rectificó (*sic*) la Declaración de Principios de la proyectada Confederación Obrera de México del 1° de mayo de 1914”.

<sup>435</sup> Salazar, R., (1972, t. I, pp. 200-205); Huitrón, J., (1984, p. 297 y 300-302); Clark, M. R., (1979., p. 54); Carr, Barry, (1981, pp. 87-88); Reyna, José Luis, Francisco Zapata *et al.*, (1976, pp. 23-24). A este Congreso Huitrón lo identifica como una continuación de los dos anteriores al llamarlo “3er. Congreso Obrero de Saltillo” y destaca que el 12 de mayo de 1918 se firmó “el Pacto de Solidaridad y Declaración de Principios con diez cláusulas relativas a la Agricultura, Industria, Organización y Previsión Social”.

central obrera autónoma. Si resultaba imposible detener los avances de una organización obrera nacional, tal vez era probable, aprovechando la tendencia del movimiento obrero de cobijarse en el apoyo del gobierno, que éste podía tomar la iniciativa en este sentido, fomentando la realización de un congreso para crear una central obrera nacional interferida por el gobierno, ligándola a los lineamientos e intereses del propio gobierno, es decir, organizar una central obrera nacional dependiente.

En tal virtud, el presidente dio instrucciones al gobernador de Coahuila, Gustavo Espinosa Mireles, para encargarse de la convocatoria (22 de marzo de 1918) y organización de un congreso obrero a celebrarse significativamente el 1 de mayo de ese mismo año, facilitándoles a los representantes de las organizaciones obreras todos los medios para asegurar su presencia en Saltillo, lugar elegido para la realización del congreso. Los dirigentes designados para dominar el congreso fueron rebasados por los líderes Morones y Ezequiel Salcedo que encabezaron una oposición más experimentada y mejor conducida e hicieron fracasar los planes del presidente y del gobernador. El congreso fue, en cambio, un éxito en cuanto al objetivo original de crear una organización coordinadora del movimiento obrero nacional, pues de él surgió la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), al frente de la cual se eligió, para integrar su comité central, a Luis N. Morones (secretario general) y otros miembros del “Grupo Acción” (este grupo contaba en sus inicios con 18 miembros y llegaron a ser más de 20), que era un grupo de líderes selectos que daban orientación y dirección a las organizaciones obreras y que tomaban acuerdos secretos.<sup>436</sup>

La sede de la nueva confederación se estableció en Aguascalientes, seguramente para estar fuera del alcance de la acción del Presidente Carranza, conocedores de la experiencia vivida en la huelga de 1916 y de lo sucedido a la COM en ese mismo año. Las dos primeras convenciones de la CROM se

---

<sup>436</sup> Salazar, R., (1972, t. I, pp. 228-234); Huitrón, J., (1984, p. 297 y 300-301); Clark, M. R., (1979, pp. 54-55); Carr, Barry, (1981, pp. 88-92); González Casanova, Pablo, (1984, pp. 63-71); Reyna, José Luis, Francisco Zapata *et al.*, (1976, pp. 24-27).

celebraron también fuera de la ciudad de México, en Zacatecas (1919) y Aguascalientes (1920), respectivamente. El “Grupo Acción” no sólo había abandonado el principio de no inmiscuirse en política, sino que su actividad se orientaba fundamentalmente a este fin. En este sentido fundó en 1919 el Partido Laborista Mexicano (PLM) que vino a sustituir al efímero e ineficaz Partido Socialista Obrero (PSO) creado en febrero de 1917. Los activistas del “grupo” tenían conciencia de las oportunidades políticas que se les abrían con la renovación de los poderes federales, particularmente la del Ejecutivo, y entraron en contacto con los tres principales candidatos a suceder al Presidente Carranza: Obregón, Bonillas y González, dos generales, uno por méritos propios, el otro por la gracia del entonces Primer Jefe, y un civil, paisano de Obregón. Los tres eran del norte del país, de donde había venido la Revolución.

En estos acercamientos buscaban semblantear las oportunidades que brindaba cada candidato antes de comprometerse con alguno de ellos. El elegido por el “grupo” fue el general Obregón, con quien se firmó un pacto secreto (que se firmó el 9 de agosto de 1919, pero sólo se conoció públicamente hasta el 21 de agosto de 1930, cuando ya habían pasado los mejores momentos del “grupo” y Obregón había muerto) en que constaba el compromiso y las concesiones otorgadas por el general sonoreense. ¿Qué concedió Obregón en ese pacto? Se comprometió a la creación de una Secretaría del Trabajo, nombraría en la Secretaría de Agricultura a una persona técnicamente capaz, se tomaría en cuenta la opinión del PLM y de las organizaciones obreras para estas designaciones y para decidir las reformas de interés nacional, la expedición de una Ley del Trabajo, se otorgaría personalidad jurídica al comité de la CROM y se le daría el derecho de consulta directa con el presidente, la CROM dispondría de facilidades para desarrollar sus actividades y se le otorgarían junto con el PLM los medios para realizar propaganda y promover la organización de los obreros en el país, se fomentarían las relaciones obreras internacionales.

Toda vez que en el pacto se hace referencia al PLM y éste se creó hasta

diciembre de 1919, es posible que un punto del pacto haya sido el compromiso del “grupo” de apoyar a Obregón en sus aspiraciones presidenciales mediante un partido político (el PLM) que lo haría su candidato. El presidente Carranza desestimó el potencial de poder político de los obreros organizados. No fue lo suficientemente avisado en comprender que el pacto constitucional reflejaba la inclusión de las nuevas clases nacidas y desarrolladas bajo el influjo de la Revolución, y que los delegados al Constituyente cedieron en estos derechos a los obreros y a los campesinos es porque buscaban constituir un Estado estable y perdurable y la única condición para lograrlo era la inclusión de las clases emergentes. El problema que se presentaba era ¿en qué sentido tenía que hacerse la inclusión de esas nuevas clases? ¿Como dependientes del gobierno encabezado por una nueva clase, pero sin formar parte de él o dependientes sin participando en el mismo? ¿Dominación o hegemonía?

El empoderamiento de ambas clases por la Constitución si bien sólo significó el reconocimiento de sus derechos más no la eficacia de su ejercicio, les infundió el convencimiento de que sus aspiraciones eran justas y reconocidas por los nuevos dueños del poder. Al mismo tiempo aceptaban que la solución del problema agrario y obrero dejaba de ser consecuencia de situaciones de hecho, de enfrentamiento con el gobierno, y la hacían depender de la expedición de leyes y de otras medidas tomadas por el gobierno, que determinaran la forma de transformarlos en práctica cotidiana en la nación. Se entregaban en brazos del gobierno al hacer depender de la voluntad del gobierno la defensa de sus derechos y su cumplimiento en la práctica. Darles eficacia a aquellas disposiciones constitucionales era algo que se dejaba a cargo del gobierno, más bien de la mayor o menor simpatía que los integrantes de éste mostraran hacia el mejoramiento de las clases trabajadoras del país, o bien de las necesidades de apoyos políticos que significaran para determinadas personas en su lucha por alcanzar el poder o mantenerlo. Los campesinos y los obreros podían lograr sus propósitos o bien mediante la lucha abierta y directa, con los riesgos y sacrificios que ello implicaba, o bien mediante la colaboración con el gobierno. Este último

fue el camino elegido por sus liderazgos, y se encontró con que el ejercicio de sus prerrogativas constitucionales quedaba en las manos del grupo gobernante en turno, lo que representaba una abdicación a su independencia.

### 7.3. La política de salud

La Presidencia de Carranza tuvo que hacer frente a una serie de calamidades en materia de salud, y en ninguna de sus otras políticas obtuvo resultados tan favorables como en esta materia, desde la previsión, la aplicación de las medidas tomadas, la entrega de los participantes y el tino en el nombramiento de las personas para dirigirla. En su decreto de fecha 13 de abril de 1917,<sup>437</sup> el todavía Primer Jefe creó, dentro de su gabinete, una nueva dependencia especializada en materia de salud, de la que hasta entonces venía ocupándose la Secretaría de Gobernación. Su denominación fue Departamento de Salubridad Pública y al frente del mismo colocó a un médico y general comprometido con las atribuciones de su responsabilidad, el Dr. José María Rodríguez.<sup>438</sup>

Fue a este funcionario a quien tocó la atención de las pandemias representadas por la viruela, la tifoidea y, sobre todo, la influenza española. Su intervención en el control de la sífilis para impedir su propagación lo pintan como un hombre bien estructurado y dispuesto, pero no cerrado. Para dar una idea del tamaño del problema que representaban estas enfermedades bastaría medirlo por el número de muertes que provocaron. Hay algunas cifras que permiten apreciar la gravedad de la influenza. Sus efectos pueden ubicarse en una cifra superior a la representada por el número de vidas cobradas por la lucha armada, a la que casi

---

<sup>437</sup> *Diario Oficial* de 14 de abril de 1917.

<sup>438</sup> En realidad el Departamento de Salubridad fue creado por el artículo 73, fracción XVI, base segunda, lo mismo que el Consejo de Salubridad General (base primera). Al Consejo y al Departamento, de la Carta Federal le vienen sus facultades sobre el establecimiento inmediato y puesta en práctica de las medidas preventivas en caso de epidemias, así como el carácter ejecutivo de esta normativa. En realidad Carranza lo que hace es poner en vigor las enérgicas disposiciones de este artículo constitucional para el combate de las epidemias, el cual es obra de los Constituyentes de 1917.



siempre se le atribuyen cerca de un millón de muertes.<sup>439</sup> Con datos publicados en algunos periódicos, Matute hace un cálculo grueso de defunciones por la causa de las pandemias, el cual sitúa en el orden de 500 mil víctimas, una cifra de más de la mitad de la reducción de la población entre los censos de 1910 y 1921, por lo que las muertes debidas a la Revolución podrían ser de 300 mil.<sup>440</sup> Otra estimación más reciente señala que “el costo demográfico de la Revolución fue de 2.1 millones de personas, del que 1.4 millones fueron muertes en batallas o debidas a la falta de alimentos y a enfermedades letales. La disminución en el número de nacimientos provocada por la Revolución le costó al país unos 525 mil habitantes, y la emigración hacia Estados Unidos, otros 175 mil”.<sup>441</sup>

Éste era el tamaño del problema de salud que tuvo que enfrentar el Presidente Carranza con las medidas institucionales creadas por los Constituyentes de Querétaro y con un presupuesto reducido. El artículo 73 de la Constitución, fracción XVI, base cuarta, ordena al Consejo de Salubridad General de la Republica un combate frontal al alcoholismo y las “sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza”. El doctor Rodríguez tomó en serio este mandato y quiso en un proyecto bastante elaborado prohibir la venta de bebidas alcohólicas en todo el país, el cual enfrentó una gran oposición y finalmente se optó por la no aprobación de esta medida. Lo que más se tuvo en cuenta para frustrar el proyecto fue la importancia económica que tenían las

---

<sup>439</sup> En el Tercer Censo General de Población de 1910, la población ascendía a 15 160 369 habitantes (7 505 788 hombres y 7 654 581 mujeres), mientras que en el Cuarto Censo de 1921 la población había descendido a 14 334 780 (7 003 785 hombres y 7 330 995 mujeres), esto es, una reducción de 825 589 habitantes (502 003 hombres y 323 586 mujeres), *vid.*: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2009, t. I, p. 9, cuadro 1.1). Es lógico suponer que en la lucha armada murieron más hombres que mujeres, sin embargo, las cifras de disminución de la población no reflejan esta realidad, pues señalan que por cada cien hombres murieron 64 mujeres, es decir que la mujer fue casi tan participativa en la lucha armada como los hombres, o bien que los revolucionarios al llegar a una población diezmaron a la población femenina. La proporción de éstas sobre aquéllos debió aumentar y en efecto eso ocurrió, pero en cifras nada significativas, al pasar de 1.02 a 1.05. En números absolutos puede expresarse que en 1910 las mujeres superaban a los hombres en número de 148 793 y en 1921 en 327 210. Entre uno y otro Censo la diferencia fue de 178 417, lo que representaba un incremento de mujeres sobre hombres de 120%. Por tanto, la Revolución es insuficiente para explicar la disminución total de la población entre uno y otro censo. Tuvo que existir otro factor. Para algunos éste no es otro sino las muertes provocadas por las pandemias entre 1916 y 1920.

<sup>440</sup> Matute, A., (2005, p. 226).

<sup>441</sup> Gómez Galvarriato, Aurora, (2009, pp. 164-165).

actividades relacionadas con la producción y venta de estos productos.

Sin embargo, el Presidente Carranza, desde 1917, enriqueció el fisco federal con el establecimiento de impuestos a las bebidas embotelladas con contenidos de alcohol, distinguiendo entre el producto nacional y el importado y otorgando un trato preferencial a las bebidas embotelladas de producción nacional. También estableció un impuesto al pulque y al tlachique o aguamiel, que se destinó al fomento de la educación, sector en el que se presentaron diversos problemas económicos relacionados con la falta de pago de salarios a los maestros, que dependían de los municipios. En el mismo Distrito Federal hubo falta de presupuesto para cumplir puntualmente con dicho pago. No obstante, por lo que hace a las “sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza”, como la marihuana, cocaína, opio, morfina y heroína, el Departamento tuvo mayor fortuna, pues se prohibió el cultivo de la marihuana y la importación de las otras sustancias mencionadas. Este Departamento combatió hábitos arraigados en la población que se convertían en vehículos transmisores de enfermedades y tuvo un especial cuidado en la supervisión de la higiene de los alimentos y de las personas que los manipulaban y servían como una medida preventiva de las enfermedades.<sup>442</sup>

#### 7.4. La política educativa

Desde su gobierno en Coahuila, Carranza mostró una sincera preocupación por la educación, tomando medidas como el aumento de aulas y maestros, el mejoramiento físico de las primeras y económico de los segundos. Durante el mismo Constituyente la educación fue uno de los temas más debatidos por el interés que ésta despertaba entre los delegados de la Asamblea y el propio Primer Jefe, que asistió a la primera sesión en que se presentó el artículo 3° constitucional. Varios diputados pronunciaron frases que denotaban la importancia que la educación tenía y debía tener para conformar el futuro del país. La de

---

<sup>442</sup> Matute, Á., (2005, p. 231).

Cravioto fue, haciendo un parangón de la relación entre el progreso y la audacia a que se refirió Dantón en la Asamblea francesa, que el progreso de México “consiste en escuelas, en escuelas y en escuelas. Difundamos la cultura”,<sup>443</sup> la de Espinosa de que “resolver el problema de la educación [...] será el engrandecimiento de la patria por la escuela”.<sup>444</sup> Sin embargo, el artículo 3° no fue claro sobre en que nivel de gobierno recaería la responsabilidad de la educación nacional. Por lo pronto, el artículo 14 transitorio de la Constitución suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes y la Ley de Secretarías de Estado la sustituyó por el Departamento Universitario y de Bellas Artes.

Desde diciembre de 1914, el Primer Jefe, en su afán de destacar la importancia política del municipio libre, declaró facultad de éste la impartición de la educación en el país, sin reparar en la pobreza de los mismos, lo que condenó a la educación a la insuficiencia de recursos, menoscabándose seriamente la oferta y la calidad educativa. Son un indicativo del deterioro educativo las cifras que el presidente Carranza mencionó en su Informe de 1918 al Congreso, relacionadas con la educación de los municipios del Distrito Federal, que eran supuestamente de los municipios más ricos del país: Entre 1917 y 1918 habían cerrado 18 801 escuelas públicas y privadas. La irregularidad en el pago de los sueldos de los maestros o el pago incompleto de los mismos era un fenómeno generalizado en la República. En abril de 1919 el problema había llegado a niveles tan graves que el gobierno federal tuvo que intervenir contribuyendo al pago de los sueldos, lo que fue posible gracias al impuesto sobre el pulque y el tlachique, cuyo producto era destinado a la educación.<sup>445</sup>

La política educativa de la Revolución fracasó si se mide por el número la población atendida, situación económica de los maestros, condición física de las escuelas, calidad de instalaciones y equipo. Una de las causas de este fracaso fue

---

<sup>443</sup> Congreso Constituyente, 1916-1917, (*Diario de Debates*, 1985, t. I, p. 664).

<sup>444</sup> *Diario de Debates*, 1985, p. 770.

<sup>445</sup> Vaughan, Mary Kay, 1982, t. I, pp. 218-219; Matute, Á., 2005, pp. 232-234, Loyo, E., 1999, p. 116.

ligarla a un propósito político, el de hacer del municipio libre una instancia de gobierno con mayor significación en el país, lo que no estaba desencaminado si la situación de la hacienda municipal se correspondiera a las nuevas responsabilidades que se le dejaban en sus manos. En abril de 1917, el aún Primer Jefe decretó una nueva organización de la administración pública federal, dentro de la cual se dispuso la creación del Departamento Universitario y Bellas Artes, ante la desaparición de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes que había dispuesto el artículo 14 transitorio de la Constitución. La ley que lo creó dispuso en sus artículos 16 y 17 la descentralización educativa por lo que la competencia del gobierno federal se limitaba a los ámbitos federales como el Distrito y los territorios. Todo lo contrario sucedió en su política de educación técnica y superior, como el nombre del Departamento mencionado lo indica, creándose, además, diversos planteles para la educación tecnológica como la Escuela Práctica de Ingenieros Mecánicos y Electricistas, y dentro de la educación superior se dio mayor importancia a la formación de profesores, lo que tuvo efectos multiplicadores muy positivos de repercusión futura.<sup>446</sup>

---

<sup>446</sup> *Vid.*: Robles, Martha, (2006, pp. 86-87). Engracia Loyo, (1999, p. 113) dice que “Carranza devolvió a los ayuntamientos su poder tradicional, medida que, sin duda, fue un obstáculo para la conformación de un sistema de educación nacional”; ¿qué estados y municipios se responsabilizaron de estas tareas? Es algo que no se conoce con precisión ante la diversidad de modalidades que se siguió en cada entidad. Este sistema era en cierto sentido similar al porfiriano de educación en el que los estados y no los ayuntamientos se encargaron de esta actividad, con excepción de Coahuila, en donde los municipios retuvieron esta función. Carranza pretendía convertir en una práctica nacional la que a él le había resultado exitosa como gobernador de su estado.

## BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA DEL CAPÍTULO CUARTO

### H E M E R O G R A F Í A

*Diario Oficial* (Varios números)

*El Constitucionalista* (Varios números)

### B I B L I O G R A F Í A

Aboites Aguilar, Luis, 2003 *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México (1ª ed.), 2003.

Alcázar, Marco Antonio, 1970 *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México (Jornadas 66, 1ª ed.), 1970.

Arriola, Carlos, 1981 *Las organizaciones empresariales y el Estado*, México, FCE (SEP/80/3), 1981.

Bazant, Jan, 1981 *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México (2ª ed.), 1981.

Brown, Jonathan C., 1998 *Petróleo y revolución en México*, México, Siglo XXI, 1ª ed., 1998. [Trad. de Mauricio López].

Cabrera, Luis, 1975 "La herencia de Carranza, en *Obras Completas. III. Obra Política*, México, Ediciones Oasis (1ª ed.), 1975. (Edición preparada y dirigida por Eugenia Meyer).

Cárdenas, Enrique y Carlos Manns, 1989 "Inflación y estabilización monetaria en México durante la Revolución", *El Trimestre Económico*, Núm. 221, México, FCE, enero-marzo de 1989, pp. 57-79.

Carmagnani, Marcello 1994 *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, FCE, 1994.

Carr, Barry, 1981 *El movimiento obrero y la política en México, 1910-1929*, México, Era, 1981. [Trad. de Roberto Gómez Ciriza].

Clark, Marjorie Ruth, 1979 *La organización obrera en México*, México, Era (1ª ed.), 1979. [Trad. de Isabel Vericat].

Córdova, Arnaldo, 1980 *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Era (8ª ed.), 1980.

Congreso Constituyente, 1916-1917, 1985 *Diario de Debates*, t. I, México, INEHRM (Ed. facsimilar), 1985.

Fabela, Isidro y Josefina E. De Fabela, 1971 *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana. XX, t.II, Las relaciones internacionales en la Revolución y Régimen Constitucionalista y la cuestión petrolera. 1913-1919*, México, Jus (1ª ed.), 1971.

Florescano, Enrique (Coord.), 2009 *Arma la Historia. La nación mexicana a través de dos siglos*, México, Grijalbo (1ª ed.), 2009.

Gómez Galvarriato, Aurora, 2009 “La Revolución”, en Florescano, Enrique (Coord.), *Arma la Historia. La nación mexicana a través de dos siglos*, México, Grijalbo (1ª ed.), 2009, pp. 127-166.

González Casanova, Pablo, 1984 *La clase obrera en la historia de México. 6. En el primer gobierno constitucional (1917-1920)*, México, Siglo XXI-UNAM, 1984.

Hall, Linda B., 2000 *Bancos, política y petróleo. Estados Unidos y el México posrevolucionario (1917-1924)*, [Trad. de Pedro Serrano Carreto], México, Conaculta (1ª ed.), 2000.

Hardach, Gerd, 1986 *La Primera Guerra Mundial, 1914-1918*, Barcelona, Crítica (1ª ed.), 1986. [Trad. de Octavi Pellissa].

Hernández Chávez, Alicia, 1984 “Militares y negocios en la Revolución mexicana”, en *Historia Mexicana*, Número 134, El Colegio de México, vol. XXXIV, núm. 2, octubre-diciembre, 1984, pp. 181-212.

Huitrón, Jacinto, 1984 *Orígenes e historia del movimiento obrero*, México, Editores Mexicanos Unidos (3ª ed.), 1984.

*Informe del C. Venustiano Carranza Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República, leído ante el Congreso de la Unión, en la Sesión de 15 de abril de 1917, Respuesta del C. Presidente del Congreso*, México, Imprenta del Gobierno, 1917.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009 *Estadísticas históricas de México*, t. I, México, 2009.

Katz, Friedrich, 2008 *La guerra secreta en México. Europa, Estados Unidos y la Revolución mexicana*, México, Era [7ª reimpr.], 2008 [Trad. del inglés: Isabel Fraire, del alemán: José Luis Hoyo, con la colaboración de José Luis González].

*Labor Internacional de la Revolución Constitucionalista de México (Libro Rojo)*, obra reeditada por la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1960.

*La verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras*, Gobierno de México, 1940. (Segunda reproducción facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999).

Lomelí Vanegas, Leonardo, 2002 *La política económica y el discurso de la reconstrucción nacional (1917-1925)*, Tesis de Maestría en Historia de México, Facultad de Filosofía y Letras, México, 2002.

Loyo, Engracia, 1999 *Gobiernos revolucionarios y educación popular en México, 1911-1928*, México, El Colegio de México, 1999.

Manero, Antonio, 1958 *La reforma bancaria en la Revolución Constitucionalista*, México, INEHRM, 1958.

Márquez, Graciela, 2007 “Protección y cambio institucional en México (1910-1929)”, en Dobado, Rafael, Aurora Gómez Galvarriato y Graciela Márquez (comps.), *México y España. ¿Historias económicas paralelas?*, México, FCE (1ª ed.), *El Trimestre Económico*, Lecturas No. 98, 2007, pp. 377-400.

Matute, Álvaro, 2005 *Historia de la Revolución mexicana, 1917-1924. 7. Las dificultades del nuevo Estado*, México, El Colegio de México (2ª reimpr.), 2005.

Matute, Álvaro, 1977 “Del Ejército Constitucionalista al Ejército Nacional. Consideraciones generales”, en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, México, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Históricas, v. 6, 1977. [Edición electrónica. Volúmenes 1 al 30. Coordinadora, Marcela Terrazas y Basante].

*Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 16 de abril de 1917 al 21 de mayo de 1920*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Publicaciones Históricas, 1957.

Meyer, Lorenzo, 1972 *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México (2ª ed.), 1972.

Musgrave, Richard A., 1959 *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, Aguilar (1ª reimpr.), 1959. [Trad. de José María Lozano Irueste]

Ortiz Mena, Raúl, 1950 "Moneda y crédito", en *México: cincuenta años de Revolución, I. La Economía*, México, FCE (1ª ed.), 1950, pp. 387-412.

Pani, Alberto J., 1950 *Apuntes autobiográficos*, t. I, México, Librería de Manuel Porrúa (2ª ed.), 1950 (en la portada del libro tiene la fecha de 1951).

Reyes, Alfonso, 1959 "México en una nuez", en *Obras Completas, t. IX. Norte y Sur. Los trabajos y los días*, México, FCE, 1959.

Reyna, José Luis, Francisco Zapata et al., 1976 *Tres estudios sobre el movimiento obrero*, México, El Colegio de México (Jornadas 80), 1976.

Robles, Martha, 2006 *Educación y sociedad en la historia de México*, México, Siglo XXI (17ª reimpr.), 2006.

Romero Ibarra, María Eugenia, 2006 "Redes empresariales, industria azucarera y políticas públicas en México, 1900-1940", en Romero Ibarra, María Eugenia, Contreras Valdez, José Mario, y Méndez Reyes, Jesús (coords.), *Poder público y poder privado. Gobiernos, empresarios y empresas, 1880-1980*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2006, pp. 309-335.

Salazar, Rosendo, 1972 *Rosendo Salazar, 2 t., I. Las pugnas de la gleba (Primera Parte)*, México, Comisión Nacional Editorial del PRI, 1972.

Taracena, Alfonso, 1992 *La verdadera Revolución mexicana (1918-1921)*, México, Porrúa, 1992.

Tobler, Hans Werner, 1984 "La burguesía revolucionaria en México: su origen y su papel, 1915-1935", en *Historia Mexicana*, Número 134, Vol. XXXIV, núm. 2, octubre-diciembre, 1984, pp. 213-237.

Torres Gaitán, Ricardo, 2001 *Política monetaria mexicana*, (Tesis de Licenciado en Economía, UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1944), México, UNAM-Facultad de Economía (edición facsimilar), Colección: Nuestros Maestros, 2001.

Uthoff López, Luz María, 1998 *Las finanzas públicas de la Revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, UAM-IZTAPALAPA (1ª ed.), 1998.

Uthoff López, Luz María, 2004 "La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares", en *Historia Mexicana*, No. 213, México, El Colegio de México, julio-septiembre de 2004, pp. 129-178.

Uthoff, López, Luz María, 2009 "El Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917-1932. Una aproximación", en *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, núm. 74, mayo-agosto, 2009, pp. 83-101.



Uhthoff López, Luz María, 2010 “La industria del petróleo en México, 1911-1938: del auge exportador al abastecimiento del mercado interno. Una aproximación a su estudio”, en *América Latina en la Historia Económica*, núm. 33, enero-junio de 2010, pp. 7-30.

Ulloa, Berta, 1983 *Historia de la Revolución mexicana, 1914-1917*. t. 6. *La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983.

Vaughan, Mary Kay, 1982 *Estado, clases sociales y educación en México*, México, FCE-SEP 80 (1ª ed.), 1982.

Wilkie, James W., 1978 *La Revolución mexicana (1970-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE (1ª ed.), 1978. [Trad. de Jorge E. Monzón].

Womack, Jr., John, 2001 “La Revolución mexicana”, en Anna, Timothy *et al.*, *Historia de México*, Barcelona, Crítica, 2001, [Trad. de Jordi Beltrán y María Escudero].

Zavala, Estela, 1982 “Los impuestos y los problemas financieros de los primeros años de la revolución”, p. 347, en *Historia Mexicana*, Núm. 123, El Colegio de México, vol. XXXI, núm. 3, enero-marzo, 1982, pp. 325-360.

Zebadúa, Emilio, 2004 *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, FCE (1ª reimpr.), 2004.

## C O N C L U S I Ó N

Una vez terminada la investigación sobre el período comprendido entre los años de 1913 y 1920, a la luz de los resultados obtenidos habrá que preguntarse si la Revolución mexicana significó transformaciones profundas en la estructura económica y social del país o sólo dio paso a la profundización o reorientación de políticas procedentes de otros períodos históricos. Para estar en posibilidad de dar una respuesta a esta cuestión es necesario acotar los términos de la misma y considerar si la ruptura o la continuidad están pensadas como algo que debía suceder dentro del mismo sistema capitalista o bien en razón de uno alternativo. Dentro de los movimientos precursores de la Revolución de 1910, sólo el encabezado por los Flores Magón y otros miembros del “Partido Liberal” se planteó objetivos que atacaban los fundamentos del capitalismo mexicano, aunque no de una manera estructurada y sin presentar una estrategia de cambio viable, adecuada a la realidad mexicana.

Los demás grupos contrarios a la dictadura de Díaz, y entre éstos los triunfadores, circunscribían sus demandas a propósitos meramente políticos y a cuestiones económicas y sociales que hicieran más incluyente el desarrollo mexicano y eliminaras las tensiones sociales en el sistema social. Esta pregunta, por tanto, sólo puede entenderse como referida a las transformaciones de la estructura económica y social dentro del sistema capitalista. Vista de esta manera, la Revolución mexicana no puede inscribirse en la ruptura, sino en la continuidad, pero no sólo del régimen porfiriano, sino del *continuum* representado por la evolución histórica del país, y en particular de los objetivos expresamente perseguidos durante la República Liberal, la Reforma y la Restauración, que se

constituyeron en la base de la política económica de Díaz.<sup>447</sup>

Fortalecimiento del Estado nacional, racionalización de los gastos y los ingresos públicos mediante la aplicación del presupuesto equilibrado, arreglo de la deuda pública, supresión de las alcabalas, comprensión de la contribución federal como una relación entre la federación y los ciudadanos del país y no como una exacción de los Estados por el gobierno nacional, convergencia de las variables económicas mexicanas con los patrones internacionales, el ideal liberal entramado en la política del Estado nacional, más tarde y ya desde la República Restaurada, convertido en positivismo,<sup>448</sup> urgencia del desarrollo de la economía y de los medios, como los ferrocarriles y las comunicaciones en general, para ampliar el mercado, y otros aspectos vinculados a los anteriores, eran designios perseguidos con menor o mayor insistencia en un contexto internacional caracterizado por un estadio del desarrollo del capitalismo menos favorable para la exportación de capitales del centro a la periferia, en forma directa o indirecta.<sup>449</sup>

Considerada de esta forma la Revolución no fue ruptura sino continuidad del sistema capitalismo, pero no de una continuidad que la evidenciara sólo como destrucción y por lo mismo innecesaria y superflua, sino como una continuidad transformadora hacia un capitalismo social, de una “continuidad dentro del cambio”,<sup>450</sup> y en esto reside el papel transformador de la Revolución, su trascendencia. Carmagnani ha aventurado la hipótesis de identificar la continuidad

---

<sup>447</sup> Vid. los diversos artículos de Marcello Carmagnani recogidos en su libro *Economía y política. México y América Latina en la contemporaneidad*, particularmente las páginas 154-156, 210 y 224-225. Desgraciada e injustamente al importante período presidencial del general Manuel González se le acostumbra sumarlo al régimen porfiriano, si no valdría la pena destacarlo como una de las etapas más progresivas de la historia mexicana.

<sup>448</sup> Dice Hale, Charles A., (2002, p. 15), que después de 1867 se estableció en el país una “tradición liberal oficial, [...] que se asentó aún más con la Revolución de 1910” y el liberalismo dejó de ser una ideología para convertirse en “mito político unificador”. No obstante, este liberalismo, “encontró un ambiente intelectual nuevo, influido en parte por la introducción de la filosofía positivista”, lo que lo hacía un liberalismo acotado, capaz de permitirse ciertas licencias como la intervención del Estado.

<sup>449</sup> Vid. los diversos artículos de Marcello Carmagnani, (2011, *passim*).

<sup>450</sup> En un libro reciente (2011, p. 13), Hale dice: “Conforme avanzaba [en mi investigación] me di cuenta de que mis intereses se desplazaban con mayor soltura hacia la continuidad mas que hacia el cambio –o hacia la continuidad dentro del cambio-, y fui a dar con Emilio Rabasa, un hombre del antiguo régimen atrapado en el torbellino de la Revolución”.

del liberalismo-federalismo primario, de las etapas históricas precedentes, en el “federalismo cooperativo con una orientación liberal-democrática inconclusa”, originado en la Asamblea de Querétaro y prevaeciente en el primer período constitucional, del que luego se alejó para devenir, en las décadas de 1920 y 1930, “federalismo centralizador, corporativo y esencialmente no democrático”.<sup>451</sup>

Una interpretación muy extendida del período comprendido entre los años de 1913 a 1920, hace hincapié en que la reconstrucción del país comenzó a partir de este último año, entendiendo que aquel lapso corresponde todavía, en el mejor de los casos, a una situación de guerra e inestabilidad, o, en el peor, a una extensión del porfirismo. Se pretende establecer con semejante opinión que entre 1913 y 1920 había sólo un período de lucha armada en el que poco pudo hacerse por la gobernación y reorganización del país y en el que se retrasaron las decisiones fundamentales que debían tomarse para la construcción del nuevo Estado y el nuevo país económico y social, o bien que consistió en un esfuerzo por mantener las instituciones porfirianas. Se pasa por alto o no se les atribuye la importancia que les corresponde, dentro de la construcción de una política económica y social de gran aliento, al conjunto de medidas tomadas desde diciembre de 1914 y, sobre todo, el hecho histórico del Constituyente de 1916-1917, en el que se sentaron las bases fundamentales de la organización política, económica y social del país resultante de la Revolución.

Esta tesis encuentra algún asidero en el hecho de que al frente de la dirección del gobierno constitucionalista se encontraba un miembro del grupo porfiriano y en las convicciones conservadoras del mismo. El sustento ideológico del movimiento con que se inició la lucha para deponer a Huerta y restablecer el orden constitucional fue forzado por el desarrollo de las circunstancias y la incorporación de nuevos participantes a una progresiva transformación para dejar de ser sólo constitucionalismo político y volverse también social, muy distinto del que su iniciador había concebido en Coahuila. Pero a este cambio no fue ajena la

---

<sup>451</sup> Carmagnani, M., 2011, pp. 53-57.

cabeza principal, aunque su evolución la ajustaba a sus inclinaciones personales. No obstante prohijó medidas importantes para someter al control de la nación los recursos del subsuelo; reordenar el sistema monetario y bancario bajo principios distintos a los que habían prevalecido durante la dictadura, haciendo énfasis en la necesidad de una moneda fiduciaria única y un banco único de emisión; se consideró el presupuesto de egresos e ingresos como instrumento fundamental de política económica y social y para reestructurar el sistema fiscal, volcándolo más a los impuestos interiores que a los del comercio exterior, a la gravación de la exportación, sin menoscabo de los derechos de importación, de la producción y no sólo del consumo, bajo el lema de que “paguen todos”. Tal vez muchas de las medidas más transformadoras de la sociedad (como la reforma agraria y la organización de los trabajadores) no gozaban de su simpatía, pero finalmente reconoció su necesidad, al menos como derechos consagrados de los campesinos y los obreros, que sus sucesores supieron incluir dentro de la política de alianzas que tuvieron que realizar para facilitar la ejecución de los principios de la Revolución.

En opinión de varios constituyentes, la revolución se hizo en el Congreso de Querétaro; las batallas en los campos militares habían sido tan sólo una fase preliminar, necesaria y destructiva de esta revolución, pero, decían, que la reconstrucción nacional comenzaba con aquel Congreso. Con las dificultades y limitaciones en términos de tiempo (dos meses) y finalidad específica (reformular la Constitución de 1857), impuestas desde la convocatoria a elecciones, habrá que destacar que la existencia del “proyecto de reformas” enviado al Congreso representó un ahorro de tiempo en cuanto a disponer de un documento que centraría los debates en esa memorable Asamblea. El trabajo desarrollado por los delegados al congreso fue arduo y provechoso.<sup>452</sup>

---

<sup>452</sup> Durante las reuniones preparatorias celebradas del 21 al 30 de noviembre de 1916, se realizaron once juntas, además de las que se efectuaron en algunos días de sesiones ordinarias. Se llevaron a cabo sesenta y seis sesiones ordinarias y una permanente los días 29 al 31 de enero, así como una sesión inaugural y otra de clausura de los trabajos. La presentación de los dictámenes comenzó hasta la décima sesión (mañana del lunes 11 de diciembre).

En este Congreso se dio cita la élite política y económica del constitucionalismo, algunos de ellos integrantes de la futura clase dirigente del país, de la que surgirían muchos miembros de la nueva burguesía formada por la Revolución. Todos los participantes en aquel congreso actuaron de manera independiente y sin banderías políticas. Votaron siempre aconsejados por la razón, la justicia, sus convicciones y hasta por su generosidad. Casi ninguno de ellos sufría en carne propia la dolorosa situación de los campesinos y obreros y, sin embargo, hicieron la primera Constitución que reconoció y otorgó estos derechos, creando una ley fundamental tutelar de los estratos débiles de la población. No eran grandes letrados, pero tenían una clara conciencia de la realidad del país, nacida de discusiones, contacto con los problemas nacionales, lecturas y el orgullo de sentirse capaces de forjar un país de mayores oportunidades. Dotados de un instinto político, social y económico tuvieron el talento y la decisión de entender el sentido de los debates, hasta de los más técnicos, y formar su convicción para emitir un voto libre y razonado. Sus actos se encaminaron a construir un sistema estable y duradero, otorgando participación a las clases mayoritarias y emergentes del país, marginadas e ignoradas por el régimen porfiriano.

La realidad les había enseñado a comprender temas como la inflación, depreciación de la moneda, desabastecimiento de las ciudades, importancia de la educación, el valor estratégico de los productos del subsuelo y, en general, de los recursos naturales. Conocían cuáles habían sido las causas de la revolución, entre las que colocaban en primerísimos lugares el problema agrario, la desprotección de los trabajadores y la falta de capilaridad social. La seguridad en sí mismos les impidió impresionarse con los discursos bien informados y mejor estructurados de los diputados más preparados y que finalmente estos mismos avanzaron con la mayoría en el sentido que eligieron los más adelantados ideológicamente, después de que se percataron que podían decidir con base en los conocimientos que habían aprendido en la experiencia vital.

Mucha información tuvieron a su alcance para lograr aquel grado empírico de conocimientos; la mayoría estuvo influida por el programa del Partido Liberal Mexicano, la cláusula octava del pacto de Torreón y las discusiones parlamentarias de la itinerante Convención de Aguascalientes, los artículos de periódicos y revistas contemporáneos, las conversaciones sostenidas con los propios compañeros. Si, en vía de ejemplo, se compara el contenido de esta cláusula mencionada de las conferencias de Torreón con las argumentaciones sostenidas en la Asamblea, se encuentran algunas afinidades. Calificaron la Revolución como una lucha de los desheredados contra los abusos de los poderosos y consideraron como sus causas el pretorianismo, la plutocracia y la clerecía.

El programa de la Revolución debía comprometerse a eliminar por completo el Ejército ex Federal, que sería sustituido por el Ejército Constitucionalista; a implantar un régimen democrático; a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la resolución del problema agrario, y a corregir, castigar y exigir las debidas responsabilidades a los miembros del clero. Una rápida lectura de los debates en el Constituyente da cuenta de la coincidencia de temas, incluso la atención con que fue escuchada la intervención del diputado Navarro al relatar el comportamiento de los Zapatistas en su región y la clase de asuntos que se discutían en la Convención, era una muestra de que los constituyentes antes que nada se consideraban revolucionarios.

En términos generales se puede afirmar que las medidas de política económica y social del período comprendido entre los años de 1915 y 1916, fueron naciendo sobre la marcha, como respuesta a los problemas que debían atender los revolucionarios en la medida que se hacían gobierno. En esos dos años se construyeron las bases de la política económica y social, mismas que se institucionalizaron en la Carta de Querétaro y cuya traducción práctica constituyó

la tarea fundamental del primer gobierno constitucional entre 1917 y 1920, muchas veces sin éxito, pero siempre tenidas como marco de referencia para concretar las líneas generales del esbozo de país trazado en la Constitución de 1917. Este esfuerzo colectivo fue el que ordenó y dio coherencia a las diferentes orientaciones que en decretos dispersos se habían delineado por el gobierno constitucionalista desde el gobierno provisional en el puerto de Veracruz. Esta fue la nueva etapa de la revolución constitucionalista que dio paso a un contenido económico-social del programa revolucionario. Su punto de partida fue, como es sabido, el decreto de adiciones al Plan de Guadalupe. De éste se desprendieron una serie de disposiciones en diversas materias que iban desde un programa de reforma agraria, un programa laboral, la reasunción de la soberanía de la nación sobre los recursos del subsuelo, el control de la banca y el reordenamiento de la circulación monetaria hasta el fortalecimiento del municipio libre y las relaciones familiares.

Los fundamentos del nuevo Estado mexicano habían sido puestos en el Constituyente de Querétaro. Ahí se establecieron las principales líneas de lo que iba a ser el Estado de la Revolución.<sup>453</sup> Lo que se haya hecho después no ha ido más allá de lo dispuesto en la Carta de Querétaro (puede que para facilitar su puesta en práctica haya ido a menos). Los primeros pasos para la aplicación de la Constitución, los que marcaron la dirección, se dieron en la primera presidencia nacida al amparo de la Constitución de 1917. El reconocimiento de este comienzo decidido es lo que ha sido regateado al presidente Carranza. Éste, dice Matute, “tuvo más estatura de estadista que de caudillo”,<sup>454</sup> pero no comprendió que también los caudillos habían creado derechos de sucesión durante la lucha armada, la misma que lo había encumbrado a él. De ahí que a la hora del pago se aferrara a su estilo personal de ejercicio del poder<sup>455</sup> y “no supiera distinguir el

---

<sup>453</sup> Matute, Á., 2005a., p. 276.

<sup>454</sup> Matute, Á., 2005a, p, 276. Este reconocimiento del carácter de estadista a “don Venustiano”, lo comparte también Javier Garciadiego (1993 v. 2, p. 466).

<sup>455</sup> Arnaldo Córdova (1980, pp. 263-264) dice que “Carranza fue un caudillo, pero su prestigio indiscutible por muchos años derivó no sólo de su personalidad autoritaria, de la rigidez de su acción política o de su nexos político con Madero, sino, y sobre todo, de la fidelidad que le



momento en que ya la popularidad verdadera señalaba a su sucesor. Quiso aplastarlo como a otro sublevado más, y cayó víctima de su engaño”.<sup>456</sup>

La Constitución de Querétaro fue el coronamiento de las medidas de la etapa preconstitucional dentro de un contexto de mayor sentido de unidad y de coherencia. Fue como dijeron los delegados a la Asamblea Constituyente el paso de la revolución de las armas a la revolución de las ideas. El proceso de aplicación de las líneas constitucionales fue difícil y controvertido en algunas áreas; en ciertos casos se optó por el aplazamiento de la solución definitiva del problema. Subsistió la contrariedad de la penuria presupuestal y de las cargas excesivas del gasto de guerra. Muchas de las acciones desarrolladas “implicaban paradojas y antinomias”,<sup>457</sup> que chocaban con grupos políticamente poderosos, lo que las hacía inviables y llenas de conflictos. La estrategia ante los asuntos más difíciles y comprometidos consistió básicamente en la obtención de ventajas de corto plazo sin deponer los principios para el futuro.

A partir de finales de 1918, al término de la primera guerra mundial o desde cuando fue previsible el triunfo de las naciones aliadas, el tono de la política reivindicadora cedió su sitio a otra más conciliadora. La amenaza de una intervención directa de Estados Unidos en los asuntos de México se hizo más real y el gobierno mexicano tuvo que lidiar en condiciones más difíciles de lo que habían sido las de los años anteriores. Estados Unidos resultó el gran triunfador de la contienda y encabezó la nueva recomposición del poder mundial, político y económico. El patrón oro había sido abandonado en Europa desde el comienzo de la guerra, pero Estado Unidos lo mantuvo hasta la crisis de 1929. La adopción del patrón oro puro en México coincidió con el triunfo de Estados Unidos, lo cual implicaba, aunado al rechazo del papel moneda por los agentes económicos y los sectores populares del país, rigidez de las finanzas públicas y reducción de los

---

guardaron los jefes militares constitucionalistas durante la Revolución; ese prestigio decayó rápidamente cuando comenzaron a surgir los caudillos militares, primero entre todos el general Álvaro Obregón”.

<sup>456</sup> Reyes, Alfonso, “México en una nuez” (1959, p. 55).

<sup>457</sup> Garcíadiego, Javier, (1993, v. 2, p. 441).

márgenes de operación del gobierno para la promoción de una política económica y social que se tradujera en resultados inmediatos en términos de reinstitucionalización, de producción, de abastecimiento de productos básicos y de estabilidad económica, monetario-financiera, social y política. A esta presión externa sólo se podía oponer la legalidad y el principio de igualdad jurídica de las naciones; esto hacía de la llamada Doctrina Carranza una pieza fundamental de la política exterior de la Revolución. En su informe ante el Congreso Federal, el presidente hizo hincapié en que “las ideas directrices de la política internacional son pocas, claras y sencillas”, y que no había forma mejor de lidiar con la potencia si se deseaba mantener dignidad y soberanía.<sup>458</sup>

En condiciones de gran dificultad, el primer gobierno constitucional de la Revolución ordenó las líneas fundamentales de su política económica y social, la que estuvo restringida por las dos grandes prioridades que se arrastraban desde la etapa preconstitucional, la militar y la financiera. Ambas jugaban en sentido opuesto. Toda vez que el problema financiero en gran medida era debido al crecido gasto militar, el que no podía reducirse en razón de la situación de guerra en que aún se encontraba el país y por constituir los militares el más importante factor real de poder. Reducir el gasto militar para aliviar los problemas de recursos financieros y derivar los excedentes obtenidos a actividades de promoción económica y social implicaba enfrentar otros que amenazarían la estabilidad misma del gobierno. No reducirlo significaba también mantener la incidencia negativa en áreas económicas y sociales que ameritaban de la atención inmediata

---

<sup>458</sup> Estas ideas directrices eran:

Que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía;

Que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores del otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención;

Que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país a donde van a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegio. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran y, finalmente.

Que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía, (*Labor Internacional...*, 1960, p. 421).

del gobierno para su legitimación y prestigio. El otorgamiento por el Congreso de facultades extraordinarias en el ramo de hacienda al Ejecutivo federal, hizo menos rígida la situación financiera del gobierno.

Esta limitación de los recursos financieros del gobierno se recrudecía por la vuelta del sistema monetario metálico y el repudio práctico de la moneda-papel, lo que otorgaba inelasticidad monetaria y financiera al sistema económico y le restaba al gobierno capacidad de maniobra para aliviar sus urgencias financieras. Por este motivo, el gobierno trató de traducir en hechos la norma constitucional sobre el Banco Único de Emisión, pero el rechazo público del papel y la falta de financiamiento para la constitución de su capital conjuraron contra la feliz concreción de la medida, pese a los esfuerzos desplegados para reconstruir un sistema bancario y monetario sobre bases distintas a las imperantes durante el régimen porfiriano, a fin de asegurar la soberanía financiera del país. Lo anterior marcó a la política fiscal con una orientación recaudatoria antes que de promoción productiva y comercial, aunque con contadas excepciones, y en este sentido, se establecieron nuevos impuestos y se incrementaron algunas tasas y cuotas de los existentes.

Las actividades de la minería y la industria petrolera fueron de las más recurridas, juntamente con la imposición a la producción, importación y consumo de cerveza, vinos y licores, y a los nuevos consumos como luz eléctrica, telefonía. En el centro se encontraba la contribución federal que se había incrementado significativamente y del que las autoridades de Hacienda esperaban rangos de productividad elevados. Con la simplificación del impuesto del timbre y el mejoramiento de la administración tributaria se estimaban mayores ingresos. Cuando la intención fiscal fue asegurar el control de los recursos naturales, como en el caso del petróleo, el resultado concreto fue la obtención de una contribución mayor que de otra manera resultaba difícil de lograr. De esta suerte, la minería y el petróleo vinieron a ser renglones de fiscalidad altamente redituables; antes que la imposición a estas actividades sirviera de medio para el rescate de los recursos

naturales para la nación, esta política jugó como estímulo de una mayor recaudación y vino a ser parte importante de la política gubernamental y la que más prestigio y recursos adicionales le dio. No obstante, las justificaciones del gobierno, plasmadas en los decretos correspondientes para gravar dichas actividades, formaron la base de la doctrina de la soberanía nacional sobre los recursos del subsuelo hasta prácticamente hacer incontrovertibles los principios en que se asentaba el llamado dominio directo de la nación.

La necesidad de cuidar el producto fiscal fue una de las razones que llevó al gobierno a establecer un organismo encargado de impedir los desvíos presupuestales, las evasiones y otras desviaciones. Este Departamento de Contraloría absorbió diversas funciones de la Secretaría de Hacienda relacionadas con la rendición de cuentas, la supervisión y el control presupuestal, así como con la elaboración de la Cuenta Pública. La mayor vigilancia sobre los manejadores de fondos federales, muchos de ellos militares, fue otra fuente de conflicto entre el gobierno y los militares, pues éstos manejaban una suma importante del presupuesto. Cuando la Secretaría de Hacienda decidió hacerse cargo de las funciones propias de su ramo, como las relacionadas con la administración presupuestal, la recaudación de ingresos y el ejercicio del gasto que se encontraban en poder de los militares desde la etapa armada, se encontró con la tenaz resistencia de los cuerpos armados destacamentados en las regiones del país, cuyos jefes no deseaban ceder áreas de poder que les garantizaban lealtades y riquezas.

Con la creación de la Contraloría, se suavizó la presión sentida por Hacienda en materia de supervisión, vigilancia y control presupuestal, funciones que fueron transferidas a este nuevo organismo gubernamental, pero dio origen a un conflicto entre las dos dependencias, el que sólo se resolvió con la desaparición del departamento en el lejano año de 1932, retomando la Secretaría de Hacienda las funciones que había perdido en 1917.<sup>459</sup> Con la creación de la

---

<sup>459</sup> Unthoff López, Luz María, (2009, pp. 83-101, en particular pp. 97-100).

Contraloría, el gobierno buscó también desvirtuar los ataques de corrupción que enfrentaba y que tenían por blanco principal a las autoridades de Hacienda, así como situar con precisión el lugar donde se generaban los mayores niveles de corrupción. Muchas de estas críticas respondían a su política de centralización de las funciones hacendarias y las correspondientes a otras diversas áreas, como los ferrocarriles y la administración de los bienes intervenidos, por lo que provenían de los sectores que resultaban afectados con ella.

La política industrial y comercial tuvo como logros importantes un aceptable reordenamiento y reactivación de estas actividades, así como el establecimiento de mecanismos institucionales de interlocución con el gobierno, lo mismo que en relación con los trabajadores, aunque no fue posible instituirse en materia agraria. La concepción de estos mecanismos, durante el primer gobierno constitucional, tenía como intención la cooperación con el gobierno para servir de canales de información y negociación de sus demandas dirigidas al gobierno y la implantación de las medidas de éste que directamente les afectaran, antes que integrarlos como parte del mismo gobierno. Los mecanismos participativos así integrados empezaron a mostrar la cara del nuevo sistema de interlocución que en los años posteriores irremisiblemente pasarían a formar parte del modo de operación del régimen de la Revolución, si bien en forma corporativa.

En lo relativo a la educación, la Constitución determinó que ésta era una función descentralizada, que se dejaba a cargo de ella a los municipios y los Estados, por lo que al gobierno federal sólo correspondía la correspondiente al Distrito y los Territorios federales. El problema de carencia de recursos locales implicó un descenso alarmante en la calidad de la educación y en la oferta educativa. Esta preocupación llevó al gobierno federal a retomar para sí el problema educativo, echándose a costas el financiamiento del mismo, no obstante su carencia de recursos. Por esta razón el gobierno central estableció un impuesto al pulque y al tlachique con la finalidad concreta de aplicar su producto a la atención del problema representado por la educación del país. En el mismo

sentido, la Carta Federal dejó como facultad de los Estados la reglamentación del artículo 123, y hubo algunos que expidieron muy avanzadas leyes reglamentarias en materia laboral, como los de Veracruz y Yucatán, por ejemplo. Por tal motivo, la obligación del gobierno federal, también en este orden, se redujo al Distrito y Territorios federales. Fue un acierto la creación del Departamento de Salud que logró atacar exitosamente las epidemias y endemias que se cernían sobre el país. El Constituyente persistió en la misma omisión del de 1856-1857: dejó indefinidas las atribuciones fiscales entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, lo que fue motivo de disputas y desencuentros que sólo más tarde pudieron subsanarse.

El gobierno declaró su intención de continuar con la atención del transporte ferroviario y hubo pequeños incrementos en el tendido de vías férreas, pero el desarrollo de la industria del automóvil determinó una orientación distinta en la política de transportes que favoreció al estímulo del transporte carretero y caminero. En materia de deuda pública la política gubernamental era muy clara y se resumía de la siguiente manera: volver a servirla (amortizaciones y pago de intereses) sólo hasta cuando los recursos presupuestales lo permitieran. La casi desaparición del crédito provocó que el gobierno dependiera de manera más inexorable de sus propios recursos, aunque éste encontró la manera de diferir algunos de sus compromisos como sucedió en el caso del pago de los sueldos de su personal civil y militar, a los que cubría una parte de su importe con títulos de deuda, en una proporción mayor a los trabajadores civiles.

La necesidad de contar con los ingresos de las importaciones para atender las compras de productos estratégicos procedentes del exterior (fundamentalmente equipo militar), obligó al gobierno a incurrir en una contradicción mayor: exportar productos básicos y agravar el desabastecimiento de las ciudades, tensando con ello la situación de los pobladores urbanos. Por otro lado, esta actividad se prestó a la intensificación de las prácticas de corrupción a que eran tan proclives los altos mandos militares constitucionalistas. Pese a “las

dificultades del nuevo Estado”, el país iniciaba el camino de la reconstrucción nacional, estructurando los fundamentos de la nueva política económica y social y las reglas de operación en que se sustentaría el quehacer del Estado de la Revolución.<sup>460</sup>

---

<sup>460</sup> A su muerte “Carranza dejaba -diría Cabrera-, un Ejército, una Hacienda y un Prestigio Internacional”: un Ejército “intacto”, “íntegro, hasta con su misma ‘organización’, una Hacienda “que estaba al corriente en los pagos de sus servicios públicos; que no tenía deudas por compras u otras adquisiciones de artículos, pertrechos, armas o municiones, etc., adquiridos en el extranjero; que tenía una existencia en efectivo, en oro, de unos veinte millones de pesos; y que tenía asegurado –nada de sueños, sino verdaderamente asegurado-, un ingreso de unos 225 millones de pesos para el año de 1920, contra un presupuesto de gastos que no pasaría en ningún caso de doscientos millones”. En materia internacional, “México se resignó a ser pobre y a reconocer la humildad de su origen, y volvió a los suyos” (Cabrera, Luis, 1975, pp. 532, 536 y 537). Esta última parte se entiende mejor si se considera que durante los último años del gobierno de Díaz, la política exterior se había apartado de la solidaridad latinoamericana y se había alineado a las intenciones de los Estados Unidos, *vid.* el periódico *El Tiempo*, miércoles 2 de septiembre de 1908 (“En la barca de Jason”). Garciadiego cuenta a este leal servidor del gobierno de Carranza como a “uno de sus más importantes colaboradores y panegiristas” (1993, p. 466).

## B I B L I O G R A F Í A   D E   L A   C O N C L U S I Ó N

Cabrera, Luis, 1975 *Obras Completas. III. Obra Política*, México, Oasis (1ª ed.), 1975. (Edición preparada y dirigida por Eugenia Meyer).

Carmagnani, Marcello, 2011 *Economía y política. México y América Latina en la contemporaneidad*, México, El Colegio de México (Colección Antologías), 2011.

Córdova, Arnaldo, 1980 *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Era (8ª ed.), 1980.

Hale, Charles A., 2002 *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, (trad. de purificación Jiménez), México, FCE, 1ª ed., 2002.

Hale, Charles A., 2011 *Emilio Rabasa y la supervivencia del liberalismo porfiriano*, México, FCE-CIDE, 2011.

Garciadiego, Javier, 1993 “La política militar del presidente Carranza”, en Hernández Chávez, Alicia, y Manuel Miño Grijalba (coords.), *Cincuenta años de historia en México. En el cincuentenario del Centro de Estudios Históricos*, México, El Colegio de México, 1ª reimpr., 1993 v. 2, pp. 437-470.

*Labor Internacional de la Revolución Constitucionalista de México (Libro Rojo)*, obra reeditada por la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1960.

Matute, Álvaro, 2005a *Historia de la Revolución mexicana, 1917-1924, vol. 7. Las dificultades del nuevo Estado*, México, El Colegio de México (2ª reimpr.), 2005.

Reyes, Alfonso, 1959 “México en una nuez”, en *Obras Completas, t. IX. Norte y Sur. Los trabajos y los días. Historia natural das Laranjeiras*, México, FCE, 1959.

Uthoff L., Luz María, 2009 “El Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917-1932”, en *Secuencia*, núm. 74, mayo-agosto de 2009, pp. 83-101.



## BIBLIOGRAFÍA GENERAL Y HEMEROGRAFÍA GENERAL

### H E M E R O G R A F Í A   G E N E R A L

*Diario del Hogar*

*Diario Oficial* (1917-1920 y algunos anteriores)

*El Constitucionalista* (Varios números)

*El Demócrata. Diario Constitucionalista* (1915)

*El Tiempo. Diario Católico.*

*El Pueblo. Diario de la Mañana* (oct. 1914-dic. 1915).

### B I B L I O G R A F Í A   G E N E R A L

Aboites Aguilar, Luis, 2001 “Alcabalas porfirianas. Modernización tributaria y soberanía estatal”, en *Historia Mexicana* (202), México, El Colegio de México, Vol. LI, Núm. 2, octubre-diciembre, 2001, p. 363-393.

Aboites Aguilar, Luis, 2003 *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 1ª ed., 2003.

Acuña, Jesús, 1985 *Memoria de la Secretaría de Gobernación* [19 de febrero de 1913-30 de noviembre de 1916], México, INEHRM (edición facsimilar), 1985.

Aguilar, Gustavo F., 1940 *Los presupuestos mexicanos. Desde los tiempos de la Colonia hasta nuestros días*, México, s.p.i. [fotocopia], 1940.

Alcázar, Marco Antonio, 1970 *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México (Jornadas 66, 1ª ed.), 1970.

Alessio Robles, Vito, 1979 *La Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, México, INEHRM, 1979.

Altamirano, Ignacio Manuel, 1986 *Obras completas, II. Obras históricas*, México, Secretaría de Educación Pública (1ª ed), 1986.

Anaya Merchant, Luis, 1995 “La construcción de la memoria y la revisión de la Revolución”, en *Historia Mexicana* (176), México, El Colegio de México, vol. XLIV: 4, abril-junio de 1995, pp. 525-536.

Anaya Merchant, Luis, 2002 *Colapso y reforma. La integración del sistema bancario en el México revolucionario, 1913-1932*, México, Universidad de Zacatecas-Miguel Ángel Porrúa, 2002.

Anna, Timothy et al., 2001 *Historia de México*, Barcelona, Crítica, 2001. [Trad., de À. Solá, J. Beltrán, M. Escudero y M. Chocano].

Arriola, Carlos, 1981 *Las organizaciones empresariales y el Estado*, México, FCE (SEP/80/3), 1981.

Ávila Espinosa, Felipe Arturo, 1998 “Organizaciones, influencias y luchas de los trabajadores durante el régimen maderista”, en *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, (Edición electrónica, vols. 1-30), vol. 18, México, IIH-UNAM, 1998, pp. 121-170.

Ávila Espinosa, Felipe Arturo, 2007 “Las transformaciones sociales de la Revolución mexicana”, en: Mayer, Alicia (coord.), MAYER, *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del Bicentenario de Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*, México, UNAM, 2007, pp. 91-105.

Bailey C., David, 1979 “El revisionismo y la historiografía reciente de la Revolución mexicana”, en *La Cultura en México* (Suplemento de la Revista *Siempre!*), México, 4 de mayo de 1979, No. 895, pp. II-VIII. [Nota y trad. de Antonio Saborit] (Publicado originalmente en febrero de 1978 en *Hispanic American Historical Review*, v. 58, No. 1)

Barnes, Harry Elmer, 1955 *Historia de la economía del mundo occidental, hasta principios de la segunda guerra mundial*, (trad. de Orencio Muñoz), México, UTEHA, 1955.

Barragán Barragán, José, 1978 *Temas del liberalismo gaditano*, México, UNAM, 1978.

Barragán Rodríguez, Juan, 1985 *Historia del ejército y de la Revolución constitucionalista*, México, INEHRM, 1985.

Barrera Graf, Jorge, 1984 “Historia del derecho de sociedades en México”, en *Memoria del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, 1984, pp. 129-154.

Bátiz V., José Antonio, 1986 “Trayectoria de la banca en México hasta 1910”, en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (eds.), 1986, pp. 267-297.

Bazant, Jan, 1981 *Historia de la deuda exterior de México (1823-1946)*, México, El Colegio de México (2ª ed.), 1981.

Bazant, Jan, 2006 *Breve historia de México. De Hidalgo a Cárdenas (1805-1940)*, México, Ediciones Coyoacán, 5ª reimpr., 2006.

Benjamin, Thomas, 2009 *La Revolución mexicana. Memoria, mito e historia*, México, Taurus (2ª reimpr.), 2009. [Trad. de María Elena Madrigal Rodríguez]

Benson, Nettie Lee, 1994 *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, UNAM-El Colegio de México, 1994.

Blanco, Mónica (estudio introductorio y selección), 2008 *La reforma bancaria de 1908. Una discusión entre Toribio Esquivel Obregón y Joaquín Casasús*, UNAM-DGAPA-FE, 2008 (1ª ed.), (Colección de documentos para el estudio de la Historia del Pensamiento Económico de México, Directora: María Eugenia Romero Sotelo).

Bórquez, Djed, 1985 *Crónica del Constituyente*, México, edición del Partido Revolucionario Institucional, 1985.

Breceda, Alfredo, 1985 *México revolucionario*, t. I, México, INEHRM (edición facsimilar), 1985.

Brown, Jonathan C., 1998 *Petróleo y revolución en México*, México, Siglo XXI, 1ª ed., 1998. [Trad. de Mauricio López].

Bulnes, Francisco, 1920 *El verdadero Díaz y la revolución*, México, Editorial del Valle de México, s/f.

Cabrera, Luis, 1975 *Obras Completas. III. Obra Política*, México, Oasis (1ª ed.), 1975. (Edición preparada y dirigida por Eugenia Meyer).

Calderón, Francisco R., 1965 “Los ferrocarriles”, en Cosío Villegas, Daniel, 1955-1972, v. 7, t. 1), pp. 483-634.

Campillo Sáinz, José, 1960 “Los recursos naturales no renovables”, en Varios Autores, *México: Cincuenta años de Revolución. I. La Economía*, México, FCE, 1960, pp. 37-95.

Cárdenas, Enrique y Carlos Manns, 1989 “Inflación y estabilización monetaria en México durante la Revolución”, *El Trimestre Económico*, Núm. 221, México, FCE, enero-marzo de 1989, pp. 57-79.

Cárdenas, Enrique, 1989-1994 *Historia económica de México (5 v.)*, México, FCE, Lecturas de *El Trimestre Económico* No. 64, 1ª ed., 1989-1994.

Cardero García, María Elena, 1976 “Evolución financiera de México: Porfiriato y Revolución”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM-IIS, Año XXXVIII, Vol. XXXVIII, Núm. 2, abril-junio de 1976, pp. 359-387.

Carmagnani, Marcello, 1989 “El liberalismo, los impuestos internos y el Estado federal mexicano, 1857-1911”, en *Historia Mexicana* (151), Vol. XXXVIII, núm. 3, enero-marzo, 1989, pp. 471-496.

Carmagnani, Marcello 1994 *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, FCE, 1994.

Carmagnani, Marcello, 2011 *Economía y política. México y América Latina en la contemporaneidad*, México, El Colegio de México (Colección Antologías), 2011.

Carr, Barry, 1981 *El movimiento obrero y la política en México, 1910-1929*, México, Era (1ª ed.), 1981. [Trad. de Roberto Gómez Ciriza].

Ceniceros, José Ángel *et al.*, 1943 *Evolución del derecho mexicano*, 2 t., México, edit. Jus, 1943.

Clark, Marjorie Ruth, 1979, *La organización obrera en México*, México, Era (1ª ed.), 1979. [Trad. de Isabel Vericat].

Congreso Constituyente, 1916-1917, 1985 *Diario de Debates*, t. I, México, INEHRM (Ed. facsimilar), 1985.

Coatsworth, John H., 1984 *El impacto económico de los ferrocarriles en el porfiriato. Crecimiento contra desarrollo*, [Trad. de Julio Arteaga Hernández], México, Era, 1ª ed., 1984.

Coatsworth, John H., 1987 “Características generales de la economía mexicana en el siglo xix”, (trad. de Ciro F. S. Cardoso), en: Florescano, Enrique (comp.), 1987, pp. 171-186.

Coatsworth, John H., 1997 *Los orígenes del atraso. Nueve ensayos de historia económica de México en los siglos XVIII y XIX*, México, Alianza Editorial Mexicana, 4ª reimpr., 1997.

Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. L Legislatura, 1978 *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. IV y VIII, México, Manuel Porrúa, 1978.

Contreras Valdez, José Mario *et al.*, 2004 *Actividades, espacios e instituciones económicas durante la Revolución mexicana*, México, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM, DGPA-UNAM, 2004.

Córdova, Arnaldo, 1980 *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Era (8ª ed.), 1980.

Córdova, Arnaldo, 1985 “La Soberana Convención Revolucionaria. La búsqueda de una alternativa política”, en: Senado de la República-Secretaría de Educación Pública, *Así fue la Revolución mexicana*, t. 5, México, Consejo de Nacional de Fomento Educativo, 1985.

Cosío Villegas, Daniel (dir.) 1955-1972 *Historia moderna de México. El Porfiriato. La vida económica*, (7 v., 10 t.), México, Hermes, 1ª ed., 1955-1972.

Cosío Villegas, D., 1970 *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida política interior. Parte Primera*, México, Hermes, 1970, pp. 771-798.

Cosío Villegas, Daniel, 1973 *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Secretaría de Educación Pública (SepSetentas 98), 1973.

Cosío Villegas, Daniel (coord.), 1977 *Historia general de México*, 4 t., México, El Colegio de México (2ª ed.), 1977.

Cumberland, Charles C., 1975 *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, México, FCE (1ª ed.), 1975. [Trad. de Héctor Aguilar Camín]

Cumberland, Charles C., 1981 *Madero y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI (2ª ed.), 1981. [Trad. de Stella Mastrangelo, rev. por Arturo Gómez]

Chandler, Henry Alfred, 1917 *Estudio preliminar sobre el sistema de impuestos del gobierno mexicano con indicaciones para su reorganización*, México, 1917.

Chust, Manuel, 1999 *La cuestión nacional americana en las Cortes de Cádiz (1810-1814)*, Valencia, Coed. del Centro Francisco Tomás y Valiente UNED Alzira-Valencia. Fundación Instituto Historia Social y UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1999.

Chust, M., 2003 “Legitimidad, representación y soberanía: del doceañismo monárquico al republicanismo federal mexicano”, en Connaughton, Brian F., *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX. Instituciones y cultura política*, México, UAM-Iztapalapa, CONACYT y Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 209-247.

De Pina Vara, Rafael, 1994 *Derecho mercantil mexicano* (Apéndices primero y segundo), México, Porrúa, 1994, pp. 515-530.

Dobado, Rafael, Aurora Gómez Galvarriato y Graciela Márquez (comp.), 2007 *México y España. ¿Historia económicas paralelas?*, México, FCE, *Lecturas de El Trimestre Económico*, No. 98 (1ª ed.), 2007.

Drake, Paul W., (ed.), 1994 *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America*, Wilmington (Delaware), Jaguar Books on Latin America, Number 3, 1994.

Drake, Paul W., 1994 "Introduction. The Political Economy of Foreign Advisers and Lenders in Latin America", en Drake, Paul W. (ed.), 1994, pp. xi-xxxiii.

Drake, Paul W., 2004 "La misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento, 1926-1932", en *Revista de Estudios Históricos*, Volumen 1, No. 1, agosto de 2004.

Dueñes, Heliodoro, 1945 *Los Bancos y la Revolución*, México, Editorial Cultura, 1945.

Eichengreen, Barry, 1994, "House Calls of the Money Doctor: The Kemmerer Mission to Latin America, 1917-1931", en Drake, Paul W. (ed.), 1994, pp. 110-132.

Esquivel Obregón, Toribio, 2003 *Mi labor en servicio de México*, México, Jus (2ª ed.), 2003.

Fabela, Isidro y Josefina E. De Fabela, 1971 *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana. XX, t.II, Las relaciones internacionales en la Revolución y Régimen Constitucionalista y la cuestión petrolera. 1913-1919*, México, Jus (1ª ed.), 1971.

Fabela, Isidro y Josefina E. de Fabela, 1974 *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana, Tomo IV. El Plan de Guadalupe*, México, Jus (2ª ed.), 1974.

Fabila, Manuel, 1981 *Cinco siglos de legislación agraria (1493-1940)*, México, Secretaría de Reforma-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (SRA-CEHAM), 1981.

Falcón, Romana y Buve, Raymond (comp.), 1998 *Don Porfirio presidente..., nunca omnipotente. Hallazgos, reflexiones y debates. 1876-1911*, México, Universidad Iberoamericana, 1ª ed., 1998.

Ferrer Mendiola, Gabriel, 1987 *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, INEHRM (edición facsimilar), 1987.

Ferrer Muñoz, Manuel, y Luna Carrasco, Juan Roberto, 1996 *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1996.

Florescano, Enrique (comp.), 1987 *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina, 1500-1975*, México, FCE, 1ª reimpr., 1987.

Florescano, Enrique, 2009a *El nuevo pasado mexicano*, México, Cal y Arena, 7ª reimpr., 2009, capítulo IV, pp. 69-152.

Florescano, Enrique (Coord.), 2009b *Arma la Historia. La nación mexicana a través de dos siglos*, México, Grijalbo (1ª ed.), 2009.

García de León, Antonio, 1987 *Resistencia y utopía. Memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia*, México, Era (2ª ed.), 1987.

Garciadiego D., Javier, 1981 *Revolución constitucionalista y contrarrevolución: movimientos reaccionarios en México, 1914-1920*, (Tesis doctoral), México, El Colegio de México-Centro de Estudios Históricos, 1981.

Garciadiego D., Javier, 1985 “El inicio de la lucha y el Plan de Guadalupe”, en Senado de la República/Secretaría de Educación Pública, *Así fue la Revolución mexicana*, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1985, t. 4, pp. 495-503.

Garciadiego, Javier, 1993 “La política militar del presidente Carranza”, en Hernández Chávez, Alicia, y Manuel Miño Grijalba (coords.), *Cincuenta años de historia en México. En el cincuentenario del Centro de Estudios Históricos*, México, El Colegio de México, 1ª reimpr., 1993 v. 2, pp. 437-470.

Garciadiego D., Javier, 2001 “El Estado moderno y la Revolución mexicana (1910-1920)”, en Pérez Fernández del Castillo, Germán (Director), *Evolución del Estado Mexicano. Tomo II. Reestructuración, 1910-1940*, México, Ediciones El Caballito (6ª ed.), 2001, pp. 19-108.

Garciadiego, Javier, 2005 “Introducción. La Revolución mexicana: una aproximación histórica”, en *Revolución Mexicana. Crónicas, documentos, planes y testimonios* [Estudio introductorio, selección y notas de Javier Garciadiego], pp. XIII-XCII, México, UNAM (Biblioteca del Estudiante Universitario, 1ª reimpr.), 2005, pp. XIII-XCII.

Garciadiego, Javier, 2007 “1910: Del viejo al nuevo Estado mexicano”, en Mayer, Alicia (coord.), 2007, pp. 41-49.

Garciadiego D., Javier, 2008 “Carranza y el inicio de los gobiernos revolucionarios”, en: Fowler, Will (coord.), *Gobernantes mexicanos*, México, FCE, 2008, t. II, pp. 69-74.

Garner, Paul, 2004 *Porfirio Díaz. Del héroe al dictador: una biografía política*, México, Planeta, 2004, pp. 72-73. [Trad. de Luis Pérez Villanueva, revisada y corregida por el autor].

Gilly, A. *et al.*, 1992 *Interpretaciones de la Revolución mexicana*, México, Nueva Imagen, 16ª ed., 1992.

Gilly, Adolfo, 1992 “La guerra de clases en la revolución mexicana (Revolución permanente y auto-organización de las masas)”, en: Gilly, A. *et al.*, 1992, pp. 21-53.

Gómez Galvarriato, Aurora, 2009 “La Revolución”, en Gómez Galvarriato, Aurora, “La Revolución”, en Florescano, Enrique (Coord.), 2009b, pp. 127-166.

González, Luis, 1977 “El liberalismo triunfante”, en Cosío Villegas, Daniel, *Historia general de México*, México, t. 3, pp. 163-281, El Colegio de México, 2ª ed., 1977.

González Casanova, Pablo, 1984 *La clase obrera en la historia de México. 6. En el primer gobierno constitucional (1917-1920)*, México, Siglo XXI-UNAM, 1984.

Guerra, Francois-Xavier, 1989 “Teoría y método en el análisis de la Revolución mexicana” (Entrevista con Carlos Martínez Assad y Carlos Antonio Aguirre Rojas), *Revista Mexicana de Sociología*, Año LI/2, No. 89, México, UNAM-IIS, abril-junio de 1989, pp. 3-24.

Guerra, Francois-Xavier, 2003 *México. Del antiguo régimen a la Revolución* (2 t.), (trad. de Sergio Fernández Bravo), México, FCE, 7ª reimpr., 2003.

Haber, Stephen H., 1992 *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial, 1992. [Trad. de Lili Buj].

Hale, Charles A., 1997 “Los mitos políticos de la nación mexicana: el liberalismo y la Revolución”, en: *Historia Mexicana*, No.184, vol. XLVI: 4, pp. 821-837, México, El Colegio de México, abril-junio de 1997.

Hale, Charles A., 2002 *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, (trad. de purificación Jiménez), México, FCE, 1ª ed., 2002.

Hale, Charles A., 2011 *Emilio Rabasa y la supervivencia del liberalismo porfiriano*, México, FCE-CIDE, 2011.

Hall, Linda B., 2000 *Bancos, política y petróleo. Estados Unidos y el México posrevolucionario (1917-1924)*, [Trad. de Pedro Serrano Carreto], México, Conaculta (1ª ed.), 2000.

Hardach, Gerd, 1986 *La Primera Guerra Mundial, 1914-1918*, Barcelona, Crítica (1ª ed.), 1986, pp. 147-152 [Trad. de Octavi Pellissa].



Hart, John Mason, 1991 *El México revolucionario. Gestación y proceso de la Revolución mexicana*, México, Alianza Editorial Mexicana (2ª ed.), 1991. [Trad. de Manuel Arbolí]

Hernández Chávez, Alicia, 1984 “Militares y negocios en la Revolución mexicana”, en *Historia Mexicana*, Número 134, El Colegio de México, vol. XXXIV, núm. 2, octubre-diciembre, 1984, pp. 181-212.

Hernández, Octavio A., 1961 *Esquema de la economía mexicana hasta antes de la revolución. Una advertencia para Iberoamérica*, México, CECOSA, 1961.

Hobsbawm, Eric, 1998 *La era del imperio, 1875-1914*, Barcelona, Crítica, 1998, [trad. de Juan Faci Lacasta].

Hobson, J. A., 1981 *Estudio del imperialismo*, [Trad. de Jesús Fomperosa], Madrid, Alianza, 1981.

Huitrón, Jacinto, 1984 *Orígenes del movimiento obrero en México*, México, Editores Mexicanos Unidos (3ª ed.), 1984.

Ibarra, Antonio, 2003 “A modo de presentación: la historia económica mexicana de los noventa, una apreciación general”, en *Historia Mexicana*, No. 207, vol. LIII/3, México, El Colegio de México, enero-marzo de 2003, pp. 613-647.

*Informe del C. Venustiano Carranza Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la República, leído ante el Congreso de la Unión, en la Sesión de 15 de abril de 1917, Respuesta del C. Presidente del Congreso*, México, Imprenta del Gobierno, 1917.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2009 *Estadísticas históricas de México*, t. I, México, 2009.

Katz, Friedrich, 2001 “La restauración de la República y el Porfiriato”, en Anna, Timothy *et al.*, 2001, pp. 82-146. [Trad. de Jordi Beltrán y María Escudero].

Katz, Friedrich, 2008 *La guerra secreta en México. Europa, Estados Unidos y la Revolución mexicana*, México, Era (7ª reimpr.), 2008. [Trad. de Isabel Fraire, José Luis Hoyo y José Luis González].

Kemmerer, Edwin Walter, 1953 *Inflación y revolución (La experiencia mexicana de 1912 a 1917)*, México, Problemas Agrícolas e Industriales de México (PAIM, publicación trimestral), vol. V, núm. 1, enero-marzo de 1953. [Trad. de Héctor y Raquel Hernández].

Knight, Alan, 1986 “La Revolución mexicana: ¿burguesa, nacionalista, o simplemente una ‘gran rebelión’?”, en *Cuadernos Políticos*, No. 48, México, Era, octubre-diciembre de 1986, pp. 5-32. [Trad. de Laura Emilia Pacheco].

Knight, Alan, 1994 "Punto de vista. Revisionismo y revolución: México comparado con Inglaterra y Francia", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y América "Dr. Emilio Ravignani"*, tercera serie, núm. 10, segundo semestre de 1994, pp. 91-127, (Trad. de Carlota Romero) (Publicado originalmente en *Past and Present*, No. 134 de febrero de 1992).

Knight, Alan, 1999 "Frank Tannenbaum y la Revolución mexicana", en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, Martha Beatriz Loyo (editora), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas, v. 19, 1999, pp. 33-52. [Trad. de María Vinós].

Knight, Alan, 2010 *La Revolución mexicana. Del porfiriato al nuevo régimen constitucional*, México, FCE (1ª ed.), 2010. [Trad. de Luis Cortez Bargalló; rev. de Argelia Castillo Cano]

Krauze, Enrique, 2002 *Biografía del poder. Caudillos de la Revolución mexicana (1910-1940)*, México, Tusquets, 2002.

Kuntz Ficker, Sandra, 1995a "Mercado interno y vinculación con el exterior: el papel de los ferrocarriles en la economía del Porfiriato", en *Historia Mexicana*, Vol. XLV, Núm. 1, México, El Colegio de México, 1995, pp. 39-66.

Kuntz Ficker, Sandra, 1995b *Empresa extranjera y mercado interno. El Ferrocarril Central Mexicano (1880-1907)*, México, El Colegio de México, 1995.

Kuntz Ficker, Sandra, 2007 *El comercio exterior de México en la era del capitalismo liberal, 1870-1929*, México, El Colegio de México, 2007.

Labastida, Luis G., 1989 *Estudio histórico y filosófico sobre la legislación de los bancos*, México, Miguel Ángel Porrúa (segunda edición facsimilar), 1989.

*Labor Internacional de la Revolución Constitucionalista de México (Libro Rojo)*, obra reeditada por la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1960.

Larrazolo, María y Berta Ulloa, 1985 "Carranza en Veracruz", en: Senado de la República-Secretaría de Educación Pública, *Así fue la Revolución mexicana*, t. 5, México, Consejo de Nacional de Fomento Educativo, 1985, pp. 819-827.

*La verdad sobre la expropiación de los bienes de las empresas petroleras*, Gobierno de México, 1940. (Segunda reproducción facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999).

Langer, William L. (comp. y dir.), 1980 *Enciclopedia de historia universal, 1. Desde la prehistoria hasta la Segunda Guerra Mundial*, Madrid, Alianza, 1980.

[Versión española de J. Faci Lacasta, L. Fornés Bonavía, L. Rodríguez, P. Rodríguez Aviñoa, T. Rodríguez Cano, J. M. Rolland Quintanilla]

Lavín, José Domingo, 1976 *Petróleo. Pasado, presente y futuro de una industria mexicana*, México, FCE (Archivo del Fondo, números 63-64-65), 1976.

Lobato López, Ernesto, 1945 *El crédito en México. Esbozo histórico hasta 1925*, México, FCE (1ª ed.), 1945.

Lomelí Vanegas, Leonardo, 2002 *La política económica y el discurso de la reconstrucción nacional (1917-1925)*, Tesis de Maestría en Historia de México, Facultad de Filosofía y Letras, México, 2002.

López Portillo y Weber, José, 1975 *El petróleo de México. Su importancia/Sus problemas*, México, FCE, 1ª ed., 1975.

López Rosado, Diego, 1963 *Curso de historia económica de México*, México, UNAM-Escuela Nacional de Economía, 1963.

Loyo, Engracia, 1999 *Gobiernos revolucionarios y educación popular en México, 1911-1928*, México, El Colegio de México, 1999.

Ludlow, Leonor, 1986 “La construcción de un banco: el Banco Nacional de México (1881-1884)”, en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (eds.), 1986, pp. 299-345.

Ludlow, Leonor, 2006 “Constitucionalistas y pragmáticos frente a los privilegios bancarios (1880-1889)”, en Romero Sotelo, María Eugenia y Ludlow, Leonor, 2006, pp. 13-52.

Ludlow, Leonor, 2007 “La quiebra financiera y la debacle monetaria (1908-1916)”, en Mayer, Alicia (coord.), 2007, pp. 39-60.

Ludlow, Leonor, 2008 “Estudio Introductorio”, Bulnes, Francisco, *La deuda Inglesa. Colección de artículos publicados en el Siglo XIX y Estudio sobre la debatida cuestión de la depreciación de la plata*, México, Instituto Mora-UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas (ediciones facsimilares), 2008, pp. 41-66, [Presentación General, Estudio Introductorio y Notas de Leonor Ludlow].

Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (eds.), 1986 *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Grijalbo, 1ª ed., 1986. (Los trabajos de Carlos Marichal, pp. 231-265, José Antonio Bátiz V. pp. 267-297 y Leonor Ludlow, pp. 299-345).

Ludlow, Leonor y Alicia Salmerón Castro (introd. y selec. de textos), 1997 *La emisión del papel moneda en México. Una larga negociación político-financiera*

(1880-1897), México, Secretaría de Hacienda, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores (1ª ed.), 1997.

Macedo, Pablo, 1989 *La Evolución Mercantil. Comunicaciones y Obras públicas. La Hacienda Pública. Tres monografías que dan idea de una parte de la evolución económica de México*, México, UNAM-Facultad de Economía (Clásicos de la Economía Mexicana), 1ª ed. facsimilar, 1989.

Madero, Francisco I., 1985 *Epistolario (1900-1909)*, t. I, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2ª ed.), 1985.

Magaña, Gildardo, 1985 *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*, t. IV y V, México, INEHRM (edición facsimilar), 1985.

Manero, Antonio, 1916 *Por el honor y por la gloria*, Imprenta T. Escalante, S. A., 1ª Calle de 57, núm. 8, 1916.

Manero, Antonio, 1958 *La reforma bancaria en la revolución constitucionalista*, México, INEHRM, 1958.

Manero, Antonio, 1991 *La revolución bancaria en México*, México, Miguel Ángel Porrúa (ed. facsimilar), 1991.

Margadant S., Guillermo F., 1994 *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, Esfinge, 11ª ed., 1994.

Marichal, Carlos, 1986 “El nacimiento de la banca mexicana en el contexto latinoamericano: problemas de periodización”, en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (eds.), 1986, pp. 231-265.

Marichal, Carlos, 1998 “Las estrategias de la deuda durante el Porfiriato: la conversión del empréstito de 1888 y el papel de Banamex como la banca del gobierno”, en Falcón, Romana y Buve, Raymond (comp.), 1998, pp. 39-62.

Marichal, Carlos, 2007 “Debates acerca de los orígenes de la banca central en México”, en Dobado, R., A. Gómez Galvarriato y G. Márquez (comp.), 2007, pp. 569-596.

Marichal, Carlos, 2009 “La crisis mundial de 1873 y su impacto en América Latina”, en *Istor* (Revista de historia internacional), México, CIDE, Año 9, No. 36, 2009, pp. 22-47.

Marichal, Carlos, 2010 *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global, 1873-2008*, México, DEBATE, 2010.

Márquez, Graciela, 2007 “Protección y cambio institucional en México (1910-1929)”, en Dobado, R., A. Gómez Galvarriato y G. Márquez, 2007, pp. 377-400.

Matute, Álvaro, 1977 “Del Ejército Constitucionalista al Ejército Nacional. Consideraciones generales”, en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, México, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Históricas, v. 6, 1977. [Edición electrónica. Volúmenes 1 al 30. Coordinadora, Marcela Terrazas y Basante].

Matute, Álvaro, 2005a *Historia de la Revolución mexicana, 1917-1924, vol. 7. Las dificultades del nuevo Estado*, México, El Colegio de México (2ª reimpr.), 2005.

Matute, Álvaro, 2005b *Aproximaciones a la historiografía de la Revolución mexicana*, México, UNAM-IIH, 1ª ed., 2005, (“Los orígenes del revisionismo historiográfico de la Revolución mexicana”, pp. 39-53).

Mayer, Alicia (coord.), 2007 *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del Bicentenario de Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*, México, UNAM, 2007.

McMaster, John, 1959 “Aventuras asiáticas del peso mexicano”, en *Historia Mexicana* (31), Vol. VIII, Núm. 3, enero-marzo, 1959, pp. 372-399.

*Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 16 de abril de 1917 al 21 de mayo de 1920*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Publicaciones Históricas, 1957.

Meyer, Jean, 1971 “Los obreros en la Revolución mexicana: Los ‘Batallones Rojos’”, en *Historia Mexicana*, No. 81, México, El Colegio de México, Vol. XXI, Núm. 1, julio-septiembre de 1971, pp. 1-37.

Meyer, Jean, 2007 *La Revolución mexicana*, México, TusQuets (2ª ed.), 2009. (Trad. de Héctor Pérez-Rincón G. y estudio introductorio de Luis González).

Meyer, Lorenzo, 1972 *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México (2ª ed.), 1972.

Meyer, Michael C., 1983 *Huerta, un retrato político*, México, Editorial Domés (1ª ed.), 1983. [Trad. Dagmar Freifiger, Juana Escobar Uribe, David Alfaro Lozano y Eugenio Méndez].

Moheno, Querido, 1939 *Mi actuación política después de la decena trágica*, México, Botas, 1939.

Molina Enríquez, Andrés, 1986 *Esbozo de la historia de los primeros diez años de la revolución agraria de México (de 1910 a 1920)*, t. V., México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 3ª ed. (facsimil), 1986.

Morgan, Edmund S., 2006 *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1ª ed., 2006. [Trad. de Julio Sierra]

Nicolau D'Olwer, Luis, 1974 "Las inversiones extranjeras", en Cosío Villegas, Daniel (dir.), 1955-1972, v. VII, t. II, pp. 973-1185, 2ª ed., 1974.

Niemeyer, Jr., E. V., 1993 *Revolución en Querétaro. El Congreso Constituyente mexicano de 1916-1917*, México, Cámara de Diputados, 1993.

Obregón, Álvaro, 1973 *Ocho mil kilómetros en campaña*, México, FCE (3ª reimpr.), 1973. (Con estudios introductorios de Francisco L. Urquiza y Francisco J. Grajales y un apéndice de Manuel González Ramírez).

Ocampo, Melchor, 1978 *Obras Completas, t. II, Escritos Políticos* ("El Gobierno Constitucional a la Nación"), México, Ediciones El Caballito, 1978, 149-166. (Prólogo de Ángel Pola).

Ortiz Mena, Raúl, 1960 "Moneda y crédito", en Varios Autores, *México: cincuenta años de Revolución. I. La Economía*, México, FCE (1ª ed.), 1960, pp. 387-412.

Palavicini, Félix F., 1915 *Un nuevo Congreso Constituyente*, Veracruz, Imp. de la Sría. de I. P. y B. A., 1915.

Palavicini, Félix F., 1937 *Mi vida revolucionaria*, México, Botas, 1937.

Palavicini, Félix F., 1987 *Historia de la Constitución de 1917*, México, INEHRM (edición facsimilar), 1987.

Pani, Alberto J., 1950 *Apuntes autobiográficos*, t. I, México, Librería de Manuel Porrúa (2ª ed.), 1950 (en la portada del libro tiene la fecha de 1951).

Paz Sánchez, Fernando, 2004 "Comportamiento de la economía en la Revolución mexicana, 1911-1920", en: Contreras Valdez, José Mario *et al.*, 2004, pp. 495-515.

Pérez Fernández del Castillo, Germán (Director), 2001 *Evolución del Estado Mexicano. Tomo II. Reestructuración, 1910-1940*, México, Ediciones El Caballito (6ª ed.), 2001.

Piccato, Pablo, 2003 "'El populacho' y la opinión pública: debates y motines sobre la deuda inglesa en 1884", en Connaughton, Brian F., (coord.), *Poder y legitimidad en México en el siglo XIX. Instituciones y cultura política*, UAM-Iztapalapa, CONACYT, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 531-579.

Rabasa, Emilio, 1976 *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 5ª ed., 1976.

Ramírez, Ignacio, 1989 *Economía Política*, México, UNAM-Facultad de Economía (versión facsimilar de la de 1890), 1989, p. 160.

Reyes, Alfonso, 1959 “México en una nuez”, en *Obras Completas, t. IX. Norte y Sur. Los trabajos y los días. Historia natural das Laranjeiras*, México, FCE, 1959.

Reyna, José Luis, Francisco Zapata et al., 1976 *Tres estudios sobre el movimiento obrero*, México, El Colegio de México (Jornadas 80), 1976.

Reynolds, Clark W., 1973 *La economía mexicana. Su estructura y crecimiento en el siglo XX*, México, FCE (1ª ed.), 1973. [Trad. de Carlos Villegas]

Richmond, Douglas W., 1986 *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza, 1893-1920*, México, FCE, 1986. [Trad. de Mariluz Caso]

Riguzzi, Paolo, 1999a “Los pobre por pobres, los ricos por ignorancia’. El mercado financiero en México, 1880-1925: la razones de una ausencia”, en Carmagnani, M., Hernández Chávez, A. y Romano, R., *Para una historia de América. II. Los nudos (1)*, México, FCE (1ª ed.), 1999, pp. 344-378.

Riguzzi, Paolo, 1999b “Un modelo histórico de cambio institucional: la organización de la economía mexicana, 1857-1911”, en *Investigación Económica* (229), México, UNAM-Facultad de Economía, julio-septiembre, 1999, pp. 205-235.

Robles, Martha, 2006 *Educación y sociedad en la historia de México*, México, Siglo XXI (17ª reimpr.), 2006.

Romero Flores, Jesús, 1963 *La revolución como nosotros la vimos*, México, INEHRM, 1963.

Romero Ibarra, María Eugenia, 2006 “Redes empresariales, industria azucarera y políticas públicas en México, 1900-1940”, en Romero Ibarra, María Eugenia, Contreras Valdez, José Mario y Méndez Reyes, Jesús (coords.), *Poder público y poder privado. Gobiernos, empresarios y empresas, 1880-1980*, México, UNAM-Facultad de Economía, 2006, pp. 309-335.

Romero Sotelo, María Eugenia y Ludlow; Leonor (coord.), 2006 *Temas a debate. Moneda y banca en México, 1884-1954*, México, UNAM, 2006.

Rosenzweig Hernández, Fernando, 1960 “Las exportaciones mexicanas de 1877-1911”, México, FCE, *El Trimestre Económico*, No. 108, octubre-diciembre de 1960.

Rosenzweig, Fernando, 1974 “El comercio exterior”, en Cosío Villegas, Daniel, 1955-1972, v. 7, t. II, pp. 635-729, 1974 (2ª ed.).

Rosenzweig, Fernando, 1989 "La evolución económica de México, 1870-1940", México, FCE, *El Trimestre Económico*, No. 221, enero- marzo de 1989.

Rouaix, Pastor, 1984 *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, PRI, 1984.

Sáez Pueyo, Carmen, 2001 *Justo Sierra. Antecedentes del partido único en México*, México, UNAM (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales)-Miguel Ángel Porrúa, 1ª ed., 2001.

Salazar, Rosendo, 1972 *Rosendo Salazar, 2 t., I. Las pugnas de la gleba (Primera Parte)*, México, Comisión Nacional Editorial del PRI, 1972.

Salazar, Rosendo, 1972 *Rosendo Salazar, 2 t., II. La casa del Obrero Mundial*, México, Comisión Nacional Editorial del PRI, 1972.

Schmitt, Carl, 1981 *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981. [Versión española de Francisco Ayala].

Secretaría de la Presidencia, 1974a *La administración pública en la época de Juárez, t. II: La administración juarista durante los años de lucha (1857-1867)*, (Apéndice Documental marcado con el número 183), México, 1974.

Secretaría de la Presidencia, 1974b *La administración pública en la época de Juárez, t. III: La administración juarista en la República Restaurada (1867-1872)*, (Apéndice Documental marcado con el número 136), México, 1974.

Secretaría de la Presidencia, 1976 *México a través de los informes presidenciales*, 16 t., 24 v., México, 1ª ed., 1976.

Senado de la República-Secretaría de Educación Pública, 1985 *Así fue la Revolución mexicana*, 8 t., México, Consejo de Nacional de Fomento Educativo, 1985.

Semo, Enrique, 1992 "Reflexiones sobre la Revolución mexicana", en: Gilly, A. *et al.*, 1992, pp. 135-150.

Sierra, Justo, *Obras completas*, México, UNAM, 3ª ed., 1984.

1984a, IV. *Periodismo político*.

1984b, V. *Discursos*.

1984c, IX. *Ensayos y textos elementales de Historia*

1984d, XII. *Evolución política del pueblo mexicano*.

1984e, XIII. *Juárez: su obra y su tiempo*.

Silva Herzog, Jesús, 1960 *Breve historia de la Revolución mexicana*, 2 t: 1. *Los antecedentes y la etapa maderista*, 2. *La etapa constitucionalista y la lucha de facciones*, México, FCE (1ª ed.), 1960.



Silva Herzog, Jesús, 1974 *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, FCE (1ª reimpr.), 1974.

Smith, Peter H., 1973 “La política dentro de la Revolución: El Congreso Constituyente de 1916-1917”, en *Historia Mexicana*, México, El Colegio de México, No. 87, Vol. XXII, Núm. 3, enero-marzo, 1973, pp. 361-395.

Solís, Leopoldo, 1970 *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1ª ed., 1970.

Suárez Argüello, Ana Rosa (coord.) 1998 *Pragmatismo y principios. La relación conflictiva entre México y Estados Unidos, 1810-1942*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1ª ed., 1998.

Tena Ramírez, Felipe, 1992 *Leyes fundamentales de México, 1808-1892*, México, Porrúa (17ª ed.), 1992.

Tobler, Hans Werner, 1984 “La burguesía revolucionaria en México: su origen y su papel, 1915-1935”, en *Historia Mexicana*, Número 134, Vol. XXXIV, núm. 2, octubre-diciembre, 1984, pp. 213-237.

Torres, María Eugenia y Berta Ulloa, 1985 “La ocupación de la ciudad de México por el Ejército Constitucionalista”, en: Senado de la República-Secretaría de Educación Pública, *Así fue la Revolución mexicana*, t. 5, México, Consejo de Nacional de Fomento Educativo, 1985, pp. OJJOO

Torres Gaitán, Ricardo, 2001 *Política monetaria mexicana*, (Tesis de Licenciado en Economía, UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1944), México, UNAM-Facultad de Economía (edición facsimilar), Colección: Nuestros Maestros, 2001.

Toussaint, Mónica, 1998 “Soberanía y mediación: Estados Unidos y el conflicto de límites México-Guatemala (1881-1882)”, en Suárez Argüello, Ana Rosa, 1998, pp. 228-273.

Uthoff López, Luz María, 1998 *Las finanzas públicas durante la Revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, UAM-IZTAPALAPA (1ª ed.), 1998.

Uthoff, Luz María, 2004 “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, en *Historia Mexicana*, No. 213, México, El Colegio de México, Vol. LIV, núm. 1, julio-septiembre de 2004, pp. 129-178.

Uthoff L., Luz María, 2009 “El Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917-1932”, en *Secuencia*, núm. 74, mayo-agosto de 2009, pp. 83-101.

Unthoff López, Luz María, 2010 “La industria del petróleo en México, 1911-1938: del auge exportador al abastecimiento del mercado interno. Una aproximación a su estudio”, en *América Latina en la Historia Económica*, núm. 33, enero-junio de 2010, pp. 7-30.

Ulloa, Berta, 1977 “La lucha armada (1911-1920)”, en Cosío Villegas, Daniel (coord.), *Historia general de México*, t. 4, pp. 1-110.

Ulloa, Berta, 1983 *Historia de la Revolución mexicana, 1914-1917. t. 6. La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México (1ª ed.), 1983.

Valadés, José C., 1985 *Historia general de la Revolución mexicana*, t. 6: *Intromisión extranjera*, México, SEP-Gernika, 1985.

Varios Autores, 1960 *México: Cincuenta años de Revolución. I. La Economía*, México, FCE, 1960.

Vaughan, Mary Kay, 1982 *Estado, clases sociales y educación en México*, México, FCE-SEP 80 (1ª ed.), 1982.

Vázquez Pérez, Francisco, 1943 “Régimen agrario”, en: Ceniceros, José Ángel *et al.*, 1943, t. I, pp. 171-209.

Vernon, Raymond, 1967 *El dilema del desarrollo económico de México. Papeles representados por los sectores público y privado*, (trad. de René Cárdenas Barrios), México, Diana, 2ª ed., 1967.

Wilkie, James W., 1978 *La revolución mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, México, FCE (1ª ed.), 1978. [Trad. de Jorge E. Monzón].

Womack Jr., John, 1992 “La economía en la Revolución (1910-1920). Historiografía y análisis”, en Cárdenas, Enrique, 1989-1994, t. , pp. 391-414.

Womack Jr., John, 2001 “La Revolución mexicana”, en: Anna, Timothy, *et al.* 2001, pp. 147-214. [Trad. de Jordi Beltrán y María Escudero].

Zavala, Estela, 1982 “Los impuestos y los problemas financieros de los primeros años de la revolución”, p. 347, en *Historia Mexicana*, Núm. 123, El Colegio de México, vol. XXXI, núm. 3, enero-marzo, 1982, pp. 325-360.

Zavala, Silvio, 2009 “La teoría constitucional y el momento revolucionario. (Consideraciones sobre el Congreso Constituyente de 1917)”, en *Primeras jornadas, 1931-1937* (edición e introducción de Andrés Lira y recopilación y notas de Alberto Enríquez Perea), México, El Colegio de México (1ª ed.), 2009.

Zebadúa, Emilio, 2004 *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, FCE (1ª reimpr.), 2004.

## APÉNDICE

### Cuadro 1

#### EMISIONES DE MONEDA FIDUCIARIA DEL CONSTITUCIONALISMO Y MONTOS CREADOS DE DEUDA PÚBLICA INTERIOR (MILLONES DE PESOS).

Fecha del Decreto	Ciudad de Firma	Incremento de deuda	Monto de la deuda	Total de la emisión	Nombre de la emisión.
26/04/1913	Piedras Negras , Coahuila	5	5	5	“Monclova”
28/12/1913	Hermosillo ,Sonora	15	20	15	“Ejército Constitucionalista”
12/02/1914	Culiacán, Sinaloa	10	30	10	“Ejército Constitucionalista”
19/09/1914	Palacio Nacional (Ciudad de México)	100	130	130 <sup>(1)</sup>	“Gobierno Provisional en la Cd. de México”
18/06/1915	Veracruz, Veracruz	70	200	70	
21/07/1915	Veracruz, Veracruz	50	250	250 <sup>(2)</sup>	“Gobierno Provisional en Veracruz”
28/07/1915	Veracruz, Veracruz			42.625	“Gobierno Provisional en la Cd. De México”
03/04/1916	Querétaro, Querétaro	250	500	500 <sup>(3)</sup>	“Infalsificable”
	Total de emisiones autorizadas				1022.625 <sup>(4)</sup>

- (1) Esta autorización hace cuenta nueva en la Deuda Interior, 30 millones de pesos servirían para canjearse por el importe de las emisiones anteriores (26/04/1913, 28/12/1913, 12/02/1914). Autorización modificada por decreto del 03 de febrero de 1915, sólo se utilizó una emisión reconocida por 42.625 millones de pesos que se le ubica bajo el rubro “Gobierno Provisional en la Ciudad de México”
- (2) 200 millones de pesos se destinarían al canje de los billetes emitidos anteriormente por el mismo monto (19/09/1914 y 18/06/1915).
- (3) 250 millones de pesos se destinarían al canje de los billetes emitidos anteriormente por el mismo monto (21/07/1914). Realmente las emisiones de Veracruz excedieron los 250 millones de pesos autorizados pues sin autorización, se emitieron 349,329,221 pesos. El importe de los “infalsificables” dejó descubierto un monto de 99,329,221 pesos emitidos.
- (4) A este total habría que agregar 30 millones de pesos autorizados por el Primer Jefe a los diversos jefes militares y 10 millones autorizados a la Comisión del Henequén por decreto del 12/12/1914. Las emisiones del Gral. Villa ascendieron a varios cientos de millones de pesos. Otros jefes militares también hicieron emisiones no autorizadas. Además hubo falsificaciones cuantiosas. Sin embargo, la Sría. De Hacienda, en abril de 1917, reconoció como deuda de la Revolución una suma de 125 millones de pesos, considerando la devaluación de los billetes constitucionalistas.

Fuente: *Informe* (1917, pp. 174-181, 188-191); Ulloa Berta (1983, pp. 159-171), diversos Decretos.

**Cuadro 2**  
**EMISIONES DE MONEDA FIDUCIARIA FRACCIONARIA DEL**  
**CONSTITUCIONALISMO**  
**(MILLONES DE PESOS)**

Fecha del Decreto	Ciudad de Firma	Importe
04/03/1914	Nogales, Sonora	0.2
10/04/1914	Ciudad Juárez, Chihuahua	0.8
06/05/1914	Chihuahua, Chihuahua	1.0
31/07/1914	Monterrey, Nuevo León	1.0
26/08/1914	Palacio Nacional (Cd. de México)	5.0
28/09/1914	Palacio Nacional (Cd. de México)	3.0
Total		11.0

Fuente: Los Decretos correspondientes.

**Cuadro 3**

Ejercicio Fiscal →	1913-1914		1914-1915		1916-1917 <sup>(4)</sup>		1917-1918 <sup>(8)</sup>		1918 <sup>(9)</sup>		1919 <sup>(10)</sup>		1920 <sup>(10)</sup>	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Ejecutores del gasto ↓														
Total	141156.3	100	140466.2	100	25000.0	100.0	176942.0	100.0	187135.9	100.0	203481.6	100.0	213250.1	100.0
Poderes Legislativo y Judicial	4504.6	3.2	3046.5	2.2	3000.0 <sup>(5)</sup>	1.2	3603.8	2.0	4520.2	2.4	4754.5	2.3	6083.3	2.9
Poder Ejecutivo:														
Presidencia de la República	136651.7	96.8	137419.7	97.8	24700.0	98.8	173338.2	98.0	182615.7	94.6	198727.1	97.7	207166.8	97.1
Sria. de Guerra y Marina	227.7	0.1	416.3	0.3	1200.0	4.8	354.4	0.2	1064.6	0.6	1163.6	0.6	1088.0	0.5
Sria. de Guerra y Marina	43724.8	31.0	43265.2	30.8	18000.0	72.0	127150.7	71.9	120758.2	64.5	114226.7	56.1	113074.0	53.0
Sria. de Hacienda	37261.9 <sup>(2)</sup>	26.4	41003.9 <sup>(3)</sup>	29.1	1400.0 <sup>(6)</sup>	5.6	13324.9	7.5	20213.1	10.8	18261.5	9	25833.6	12.2
Sria. de Comunic. y Obras Públicas	15013.5	10.6	19578.4	13.9	1000.0	4.0	16552.2	9.4	21382.2	11.4	23438.3	11.5	23311.9	10.9
Sria. de Instrucción Pública	13926.6	9.9	9656.5	6.9	200.0 <sup>(7)</sup>	0.8	2606.6	1.5	2269.3	1.2	1782.7	0.9	2218.2	1.0
Otras Secretarías, D.F. y Territorios	26427	18.8	23561.3	16.8	2900.0	11.6	13349.4	7.5	16928.3	9.1	39854.5 <sup>(11)</sup>	19.6	41641.3 <sup>(12)</sup>	19.5

- (1) No hubo memoria ni cuenta pública. No se conoce el presupuesto ejercido.  
(2) Incluye 27633.5 miles de pesos correspondientes a la Deuda Pública.  
(3) Incluye 31187.1 miles de pesos correspondientes a la Deuda Pública.  
(4) Se refiere únicamente a los dos últimos meses (mayo y junio) del ejercicio fiscal 1916-1917 (*Diario Oficial* del 29 de mayo de 1917). Si se considera que este es un gasto promedio bimestral, puede estimarse el presupuesto de 1916-1917 en 150 millones de pesos, que se encontraría dentro de las tendencias mostrada, pero no así la cifra correspondiente a la Secretaría de Guerra y Marina, cuya participación se había elevado del 31% al 72%, que seguramente era similar a la de los años de la Revolución (1913-1916), lo que según datos del *Informe* (1917, pp. 190-191), esta participación se situó entre el 65% y 76.7%.  
(5) No incluye el Poder Judicial.  
(6) Ya no incluye Deuda Pública a partir de este presupuesto.  
(7) La secretaria de Instrucción Pública había desaparecido y tomó su lugar del Departamento Universitario y Bellas Artes.  
(8) El primer presupuesto de un año fiscal completo que autorizó la XXVII Legislatura, primero del nuevo gobierno constitucional, que sólo tuvo vigencia el primer semestre del año fiscal. La estimación de ingresos fue de 148341.8 miles de pesos y el déficit se previó en 38794.0 miles de pesos.  
(9) Primer ejercicio en que el año fiscal se identificó con el año natural.  
(10) Presupuesto aprobado por el presidente Carranza en uso de sus facultades extraordinarias en el Ramo de Hacienda.  
(11) Incluye el gasto de Establecimientos Fabriles que en realidad es un gasto de guerra, esto incrementaría el gasto militar en 19851.1 miles de pesos.  
(12) Incluye 19424.4 miles de pesos del Departamento de Establecimientos Fabriles.

**PRESUPUESTO DE EGRESOS AUTORIZADO (1)**  
**(Miles de Pesos)**

Fuente: Aguilar, Gustavo F. (190, pp. 142-148).