

LA ECONOMÍA

Leonardo Lomelí*

La economía mexicana se encontraba en una de las situaciones más críticas de su historia cuando a fines del otoño de 1916 el Congreso Constituyente inició sus trabajos en la ciudad de Querétaro. Después de seis años de lucha, de los cuales al menos tres habían sido de gran intensidad, a grado tal de provocar hambrunas en buena parte del territorio nacional en 1914 y 1915, la tarea de la reconstrucción económica parecía inaplazable. Sin embargo, había un consenso amplio acerca de que dicha reconstrucción no podía darse sobre las mismas bases del crecimiento económico que había caracterizado al Porfiriato. Los apremios económicos del momento y los proyectos de nación de los vencedores de la Revolución Mexicana se fueron entreverando en el Congreso Constituyente para tratar de orientar a la maltrecha economía nacional por la senda de una nueva etapa de crecimiento más equitativo e incluyente.

LOS SALDOS DEL PORFIRIATO

A lo largo de su historia, México ha tenido dos periodos prolongados de crecimiento económico. El primero de ellos es el que corresponde

* Licenciado en historia y economía por la Universidad Nacional Autónoma de México e investigador del Sistema Nacional de Investigadores nivel I.

al gobierno del general Porfirio Díaz (1877-1911), incluido el pequeño paréntesis que supuso la presidencia del general Manuel González (1880-1884). El segundo es el que va de la recuperación de la economía mexicana después de los efectos de la gran depresión al estallido de la crisis de la deuda (1933-1982). La diferencia entre ellos no sólo se debe a la duración ni a las tasas de crecimiento (mayores también en el segundo que en el primero), sino al tipo de instituciones que los hicieron posibles y que en el primer periodo tenían como fundamento la Constitución eminentemente liberal de 1857, mientras que en el segundo tuvieron como sólido cimiento la Constitución de 1917 que introdujo un nuevo régimen de propiedad y, por primera vez en la historia, los derechos sociales. Es innegable que un viraje tan radical en la arquitectura institucional del país sólo se explica por la Revolución Mexicana y ésta, a su vez, únicamente puede entenderse a la luz del tipo de crecimiento económico que experimentó el país entre 1877 y 1911 y que generó profundas contradicciones sociales.

Es innegable la contribución del régimen del general Porfirio Díaz al crecimiento económico y a la modernización del país. La característica más notable de este periodo fue el crecimiento sostenido que durante más de treinta años experimentó la economía mexicana y que contrastaba favorablemente con el periodo de estancamiento de las décadas anteriores. Sin embargo, el crecimiento no fue tan alto ni tan estable como en ocasiones se cree: a medida que aumentaba la interdependencia económica de México con respecto a los flujos comerciales y de inversión de los países más desarrollados, aumentaba también la vulnerabilidad de su economía frente a las crisis internacionales.

Considerar como un periodo continuo los 34 años que duró el Porfiriato es un error, lo mismo desde el punto de vista político que desde el económico. Desde el punto de vista político, es evidente que el primer periodo de Díaz se caracterizó por una gran debilidad que el presidente pudo sortear gracias a su capacidad de negociación y al sistema de alianzas que comenzó a construir. Esa debilidad y la necesidad de legitimar su propio régimen, que era producto de una revuelta antirreeleccionista, explica la alternancia pacífica en el poder en 1880 y la presidencia de Manuel González. Realmente, Porfirio Díaz se afianza en el poder hasta su regreso a la Presidencia, en 1884, y alcanza

su clímax en la última década del siglo XIX, para comenzar a declinar lentamente a medida que envejece y que su sucesión se torna cada vez más incierta y potencialmente conflictiva durante la primera década del siglo XX.¹

Desde el punto de vista económico, resulta pertinente la periodización propuesta por Enrique Cárdenas que identifica tres etapas que marcan cambios en el manejo de la política económica del Porfiriato.² En la primera, (1877 a 1892), se incluye el primer periodo presidencial de Díaz, la presidencia de Manuel González y los ocho años del segundo y el tercer periodos del general oaxaqueño, de los cuales siete corresponden al paso de Manuel Dublán por la Secretaría de Hacienda (1884-1891) y el último al breve regreso de Matías Romero al frente de las finanzas nacionales. La segunda etapa (1893-1902) comprende el apogeo del Porfiriato y los años dorados de la gestión hacendaria de José Yves Limantour. Se inicia con el año de transición representado por los últimos meses de Matías Romero al frente de la Secretaría de Hacienda e incluye los años en que Limantour logra equilibrar los presupuestos, el primer superávit fiscal de la historia de México, la supresión de las alcabalas, la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito y los primeros trabajos para analizar la reforma monetaria. La tercera etapa incluye la reforma monetaria propiamente dicha, el impacto negativo de la crisis económica de 1907, el repliegue de la inversión inglesa y los efectos en la economía de la intranquilidad política asociada a la indefinición de la sucesión presidencial de Porfirio Díaz.

El comportamiento de la economía a lo largo de estas tres etapas muestra notables diferencias. Entre 1877 y 1892 el Producto Interno Bruto (PIB) creció a una tasa media anual de 3.9 por ciento, en tanto que la inversión se incrementó en 13.3 por ciento por año. Durante estos años se llevó a cabo la construcción de la mayor parte de la red ferroviaria del país, por lo que el crecimiento está asociado al importante incremento en la inversión que tuvo lugar entonces. Este notable

¹ Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato, vol. 2: Vida política interior*, México, Editorial Hermes, 1972.

² Enrique Cárdenas, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, FCE/El Colegio de México, 2015, p. 205.

aumento en las tasas de acumulación de capital fue seguramente un factor decisivo para que durante el siguiente periodo, (1893 a 1902), el PIB creciera a una tasa media anual de 5.1 por ciento. La inversión comenzó a perder dinamismo, pero siguió creciendo por encima del producto, a 11.3 por ciento en promedio. En cambio, los últimos años del Porfiriato mostraron claras tendencias hacia la desaceleración económica, como lo demuestra la tasa de crecimiento media anual de 3.2 por ciento y una tasa de crecimiento de la inversión de 5.5 por ciento.³ Dicho de otra forma, hubo un primer periodo de acumulación y un segundo de expansión acelerada, pero hacia el final del régimen de Porfirio Díaz la inversión mostraba una tendencia declinante que ya permitía prever una desaceleración.

Son varios los factores que explican este comportamiento macroeconómico claramente diferenciado en cada etapa. El primero es, sin duda, el de la creación de las condiciones iniciales para el despegue económico del Porfiriato. En este lapso jugaron un papel importante las inversiones que se canalizaron a la construcción de los ferrocarriles. Durante estos años se construyó poco más de la mitad de la red ferroviaria que entregó el presidente Porfirio Díaz al dejar el poder en 1911. El gasto público federal creció 4.4 por ciento en promedio, a pesar de que los ingresos federales sólo crecieron 1 por ciento anualmente, por lo que el déficit público fue en aumento. El periodo siguiente se caracterizó en cambio por un lento crecimiento del gasto público y por un vigoroso aumento de los ingresos gubernamentales. Corresponde a la primera etapa de la gestión hacendaria de Limantour, en la cual el objetivo principal fue la nivelación de los presupuestos. El producto interno bruto creció a 5.1 por ciento anual, por lo que podemos afirmar que se trata del apogeo del Porfiriato desde el punto de vista económico. En cambio, el tercer periodo muestra una desaceleración, tanto desde el punto de vista del crecimiento global de la economía como en lo que respecta al crecimiento de la inversión. Mientras que el crecimiento anual del PIB fue de 3.2 por ciento en promedio, la inversión se incrementó en 5.5 por ciento por año. La desace-

³ Enrique Cárdenas, *Cuando se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920*, Madrid, Biblioteca Nueva, Fundación Ortega y Gasset, 2003, p. 172.

lización pudo deberse tanto a causas internas como externas: la creciente inestabilidad asociada a la inminente sucesión de Porfirio Díaz, en el ámbito político, aunada a los efectos de la crisis económica internacional de 1907, que tuvo una importante repercusión en México.⁴

La imagen tradicional del Porfiriato como un periodo de crecimiento económico volcado abrumadoramente hacia el desarrollo del sector externo de la economía no resiste un análisis más fino, tanto del comportamiento de las estadísticas del sector externo como del origen y destino de la inversión. Aunque el sector mencionado fue a todas luces el más dinámico de la economía mexicana durante este periodo, en 1910 equivalía a 6.9 por ciento de la economía, muy por debajo de otras economías latinoamericanas como Brasil y Argentina, en donde este porcentaje era superior a la quinta parte de sus respectivos PIB. Además, el sector de mayor crecimiento coincidió con el de mayor caída de los términos de intercambio, que disminuyeron en promedio a una tasa de -4 por ciento anual entre 1893 y 1902. No obstante, la mayor vinculación de la economía mexicana con el mercado mundial la hizo al mismo tiempo más vulnerable a sus oscilaciones, como quedó demostrado en 1907, cuando la crisis económica internacional afectó fuertemente a la economía mexicana, a tal grado que algunos bancos estuvieron a punto de quebrar y la Secretaría de Hacienda tuvo que coordinar una operación de rescate de las instituciones financieras de la península de Yucatán, que fueron las más afectadas.

LOS COSTOS DE LA REVOLUCIÓN

La banca no se había recuperado de la crisis de 1907 cuando a fines de 1910 estalló un movimiento revolucionario que, aunque tuvo un inicio modesto, al cabo de unas semanas se reveló con capacidad suficiente para desquiciar las comunicaciones y los transportes del país durante los primeros cuatro meses de 1911, además de generar una psicosis en las ciudades importantes como no se había vivido otra desde el triunfo de la revolución de Tuxtepec, en 1876. Sin embargo, los bancos pudieron librar la prueba de la Revolución maderista y una vez restablecido

⁴ *Idem.*

el orden en casi todo el territorio nacional después de los Tratados de Ciudad Juárez, siguieron operando en medio de una relativa normalidad. Si bien es cierto que muchos capitales, extranjeros en su mayoría, huyeron del país, la situación parecía sostenible el 6 de noviembre de 1911. Aunque una parte de las reservas que había dejado el gobierno de Porfirio Díaz se habían gastado en los esfuerzos pacificadores del presidente interino Francisco León de la Barra, las finanzas públicas aún no representaban un problema.

El presidente Francisco I. Madero procuró mantener buenas relaciones con los banqueros. Durante su gobierno envió al Congreso dos iniciativas de reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito.⁵ La primera fue para facilitar el acceso al crédito agrícola a los pequeños productores, ampliando los fondos de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y las garantías de los créditos a la agricultura.⁶

La segunda reforma estableció diversas disposiciones para evitar y, en su caso, castigar la falsificación de billetes bancarios por establecimientos comerciales y particulares en general,⁷ en lo que parece ser el primer síntoma de los trastornos financieros que habrían de producirse en los años siguientes, los cuales comenzaban a manifestarse ante el progresivo aumento de la violencia en el país y de la inestabilidad del gobierno de Madero. En febrero de 1913 tuvo lugar el golpe de Estado de Huerta, que terminó cruentamente el gobierno de Madero para dar paso al del usurpador, que desde el primer día encontró problemas financieros. Las arcas del país ya resentían la prolongación de la guerra civil en Chihuahua y en Morelos durante el gobierno maderista y pronto deberían enfrentar los requerimientos económicos para encarar a la Revolución Constitucionalista.

La habilidad política de Toribio Esquivel Obregón, primer secretario de Hacienda de Huerta, hizo posible que durante la primavera

⁵ El 8 de diciembre de 1904 el Congreso expidió el “Decreto que autorizaba al Ejecutivo Federal para modificar la Ley General de Instituciones de crédito y otras disposiciones en materia monetaria”, publicado por el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente.

⁶ “Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito”, *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 29 de mayo de 1912.

⁷ “Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito”, *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 19 de noviembre de 1912.

de 1913 pudiera conseguirse un préstamo para pagar las obligaciones que estaban por vencer.⁸ El secretario Esquivel Obregón, que tenía un juicio bastante negativo sobre la Ley General de Instituciones de Crédito y la proliferación de bancos de emisión privados, propuso a Pablo Macedo que le ayudara a preparar el proyecto para establecer un banco único de emisión, dependiente de la Secretaría de Hacienda. Esquivel Obregón escribió en sus memorias políticas que prefería esta medida en lugar de acudir “al sistema de juntas de banqueros, porque, en lo general, ellos se inclinan demasiado a sostener el interés particular de sus instituciones, perdiendo de vista el general”.⁹ Las bases del plan de reforma propuesto por Esquivel eran las siguientes:

- 1^a El billete de banco, siendo un sustituto de la moneda en las transacciones diarias, no puede ser emitido a discreción de instituciones privadas, sin graves alteraciones del sistema monetario del país.
- 2^a En consecuencia, debe concentrarse en una institución única la facultad de emitir billetes y, en esa función, deberá estar bajo las órdenes de la Secretaría de Hacienda, que regulará tal emisión según las necesidades generales del país.
- 3^a A fin de que no sufrieran ni el público ni los bancos al recogerse los billetes en circulación, ni estos últimos al recogerseles su concesión, debería formarse un inventario y balance detallado y justo para saberse con exactitud su activo, y el importe del mismo se les reconocería en acciones de la nueva institución la cual se encargaría de pagar los billetes emitidos. Los antiguos bancos podían quedar como agencias o sucursales del banco central, aprovechándose así la experiencia bancaria adquirida en cada localidad.
- 4^a Reservada la emisión de billetes para una institución central, en los demás debía haber libertad para el establecimiento de bancos, aunque

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

⁹ Toribio Esquivel Obregón, *Mi labor en servicio de México*, México, Ediciones Botas, 1934, p. 107.

todos estarían sujetos a la inspección del gobierno, mediante la apropiada institución.¹⁰

Esquivel Obregón elaboró un proyecto de nueva Ley de Instituciones de Crédito que el propio Huerta bloqueó, al no presentarla en el Congreso, ya que prefirió usarlo como arma para chantajear a los bancos de emisión con el objeto de que le prestaran dinero para hacer frente a los gastos de la guerra.¹¹ Esquivel Obregón terminó por renunciar a la Secretaría de Hacienda y Huerta se allegó recursos recurriendo a flagrantes violaciones de la ley: echó mano de 30 millones de pesos del Fondo Regulador de la Circulación Monetaria,¹² de 12 millones de la reserva del tesoro y de 121 millones que se habían recaudado hasta el 30 de junio de 1913. El gobierno de Huerta también tomó medidas para aumentar la recaudación vía impuestos,¹³ pero ante la inmediata necesidad de fondos, recurrió al crédito bancario.

Al mismo tiempo que el gobierno de Huerta redoblaba sus esfuerzos para allegarse recursos, el pánico se apoderaba de los mercados. El rumor que circuló profusamente en julio de 1913 acerca de la posibilidad de que se estableciera un impuesto de 15 por ciento sobre los depósitos bancarios hizo que la gente comenzara a atesorar primero las monedas de oro y después las de plata. Para evitar la fuga de los dos metales del país, el gobierno había establecido ya un impuesto de 10 por ciento a la exportación de oro el 1º de mayo, que el 26 de agosto se extendió a la plata. El tipo de cambio, que durante el primer semestre del año se había mantenido estable, se desplomó y experimentó una devaluación de 32 por ciento. Para evitar la quiebra de los bancos, Huerta expidió una serie de decretos a partir de noviembre de 1913 mediante los cuales estableció la circulación forzosa de los billetes de los bancos Nacional y de Londres y México en toda la República y la

¹⁰ *Ibidem*, pp. 108-109.

¹¹ *Ibidem*, p. 116.

¹² El Fondo Regulador de la Circulación Monetaria se creó en 1905 como parte de las reformas que trajo consigo el establecimiento del patrón oro, su objetivo era mantener un tipo de cambio estable. Cumplía la función de las reservas de los bancos centrales. Véase la “Ley que establece el régimen monetario de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 25 de marzo de 1905.

¹³ Bertha Ulloa, *La encrucijada de 1915*, México, El Colegio de México, 1980, p. 115.

de los bancos locales en sus respectivos estados, redujo el encaje legal y eximió a la banca de emisión de redimir sus billetes en metálico. La gran crisis financiera había comenzado. A partir de ese momento los precios se dispararon y la moneda metálica virtualmente desapareció de la circulación.

CONSTITUCIONALISTAS CONTRA CONVENCIONISTAS

En el verano de 1914, cuando se colapsó el Estado liberal mexicano que se había consolidado durante el Porfiriato, era evidente para los revolucionarios que había una vía de no retorno por la que tenían que transitar: la de las reformas sociales que les permitieran legitimar al Estado surgido del movimiento armado. Sin embargo, de inmediato se enfrentaron con una gran contradicción: paradójicamente, había que realizar un esfuerzo por recuperar las instituciones que aún quedaban en pie en tanto se construían las nuevas; asimismo, para lograr la reconstrucción había que conjuntar voluntades de todos los sectores, pero particularmente de aquellos que poseían el capital y los medios de producción y que en su mayoría se habían opuesto o habían sufrido los estragos de la Revolución.

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

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

La Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes fue el esfuerzo más importante que realizaron las distintas facciones revolucionarias para aprobar por consenso un programa de reformas y una estrategia de reorganización política. Consecuencia del Pacto de Torreón, suscrito por los representantes de Francisco Villa y de Pablo González, jefes de las divisiones del Norte y Noreste respectivamente, la Convención encarnó por algunos días las aspiraciones de unidad del movimiento revolucionario que estaba a punto de escindirse. Tras la firma de los Tratados de Teoloyucan, el Primer Jefe tuvo que acceder, a regañadientes, a que se llevara a cabo la Convención, que inició sus trabajos en la Ciudad de México el 1 de octubre, se trasladó a Aguascalientes a solicitud de los villistas y regresó a la Ciudad de México a principios de noviembre, en donde se dividió con la retirada de los jefes carrancistas y la elección de un nuevo gobierno nacional por parte de la Convención, presidido por el general Eulalio Gutiérrez.

El año de 1915 fue, sin lugar a dudas, el peor para la economía nacional durante la Revolución mexicana. La lucha se había intensificado desde el segundo semestre de 1913 y aunque el *impasse* del otoño de 1914 había dado un breve respiro a la población, la ruptura entre constitucionalistas

¹⁴ “Ratificación al Plan de Ayala”, en Gloria Villegas y Miguel Ángel Porrúa, *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, vol. III: La estabilidad política y la modernización económica: un nuevo pacto para la nación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 286. (Enciclopedia Parlamentaria de México, Vol. I, t. 3, serie III).

y convencionistas prolongó la lucha y provocó el desquiciamiento de las comunicaciones y los transportes, afectando el abasto de mercancías a las ciudades. Eso sin contar con la caída de la producción agrícola y la destrucción material acumulada. La producción había caído lo mismo porque la mayor parte de los ejércitos revolucionarios y de la leva federal se había alimentado de los campesinos, como por la destrucción en el campo, en muchos casos deliberada, como lo fue la campaña emprendida en Morelos contra los zapatistas. Esta situación provocó desabasto y hambrunas en las principales ciudades, incluida la capital del país.

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

La regularización del servicio era apremiante para las grandes ciudades, en particular para la Ciudad de México, que para entonces rondaba el millón de habitantes y había padecido desde el verano de 1914 fuertes problemas de desabasto. Estas dificultades se agravaron en el primer semestre de 1915, ya que la primera ocasión en la que las fuerzas constitucionalistas ocuparon la capital de la República, en enero de ese año, la situación era tan precaria que los convencionistas pudieron recuperarla unas semanas después. Entre el 28 de enero, fecha en la

que Obregón ingresó a esta plaza, y el 15 de marzo, cuando salió hacia el Bajío a combatir a la División de Norte, el general sonorenses trató de hacer frente a los problemas más apremiantes de la población capitalina, para lo cual creó la Junta Revolucionaria de Auxilios al Pueblo, presidida por Pani e integrada además por Gerardo Murillo, mejor conocido como el doctor Atl, y por José Chávez, un antiguo funcionario de la Secretaría de Hacienda, ambos en calidad de vocales. Las labores que desempeñó la Junta incluyeron la introducción de víveres en la capital y la distribución de vales entre los sectores más desprotegidos de la población, que podían canjearse por alimentos o por dinero.¹⁵

Los constitucionalistas no solamente avanzaron en el terreno militar. El 6 de enero de 1915 Carranza promulgó en Veracruz la “Ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1857”,¹⁶ redactada por Luis Cabrera y mejor conocida simplemente como Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Cabrera había leído con atención *Los grandes problemas nacionales* de Andrés Molina Enríquez, por lo que su influencia es significativa en la Ley del 6 de enero. Los dos puntos principales de esta ley eran la completa restitución de tierras a los pueblos que pudieran comprobar la titularidad de sus derechos y la dotación de ejidos a los que, no pudiendo comprobarla documentalmente, tuvieran necesidad de ellas. Para este momento, el concepto *ejido* no incluía sólo la definición colonial de tierras comunes para pastoreo y aprovisionamiento de leña, sino toda la tierra necesaria para sostener o completar el ingreso de los campesinos, incluyendo, por supuesto, superficies de cultivo.¹⁷ La rapidez con la que los constitucionalistas fijaron su posición sobre la principal demanda en materia económica de la Revolución le quitó su principal bandera a los convencionalistas, quienes, sin embargo, habrían de hacer una importante contribución a la discusión posterior.

¹⁵ Alberto J. Pani, *Apuntes Autobiográficos*, México, Manuel Porrúa, 1950, vol. I, pp. 46-61.

¹⁶ “Ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1857”, en Gloria Villegas y Miguel Ángel Porrúa, *op. cit.*, pp. 305-309.

¹⁷ Salomón Eckstein, *El ejido colectivo en México*, México, FCE, 1978, p. 39.

LA VISIÓN DE LOS VENCIDOS

Mientras las operaciones militares continuaban y los convencionistas perdían terreno frente a los constitucionalistas, la Convención siguió funcionando, aunque cada vez más reducida y, por lo tanto, menos representativa debido a las sucesivas divisiones que la fraccionaron. Paradójicamente, terminó sesionando a la sombra de la última facción revolucionaria en aceptar la invitación a participar en ella: los zapatas, después de que los delegados villistas volvieron al norte y los restos de la Convención se trasladaron a Morelos.¹⁸ Fue en esta última etapa cuando se produjo un documento notable, aunque prácticamente póstumo, pues la Convención había muerto hacía tiempo como una alternativa real de poder político.

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

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

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

¹⁸ Robert E. Quirk, *La Revolución Mexicana 1914-1915: La Convención de Aguascalientes*, Aguascalientes, Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1989, p. 228.

Facultar al gobierno federal para expropiar bienes raíces, sobre la base del valor actualmente manifestado al fisco por los propietarios respectivos, y una vez consumada la reforma agraria, adoptar como base para la expropiación el valor fiscal de que resulte de la última manifestación que hayan hecho los interesados. En uno y en otro caso se concederá acción popular para denunciar las propiedades mal valorizadas.¹⁹

La república de los pequeños propietarios coexistiendo con los ejidos; ésa era la propuesta que trataban de conciliar los programas agrarios de los revolucionarios del norte y del sur. Pero además de las propuestas agrarias y las relativas a la organización política, podemos encontrar en el Programa de Reformas las líneas principales de una política de fomento que habla de la aspiración por tecnificar y modernizar las labores agrícolas y de impulsar la educación agropecuaria y la investigación científica sobre tierras y cultivos, una visión muy moderna para la época, no sólo en México, sino en el mundo:

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

Fomentar el establecimiento de escuelas regionales de agricultura y de estaciones agrícolas de experimentación para la enseñanza y aplicación de los mejores métodos de cultivo.²⁰

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

¹⁹ “Manifiesto a la nación y programa de reformas político-sociales de la Revolución, aprobada por la Soberana Convención Revolucionaria en Jojutla, Morelos, el 18 de abril de 1916”, en Gloria Villegas y Miguel Ángel Porrúa, *op. cit.*, pp. 329-330.

²⁰ *Ibidem*, p. 330.

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

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

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

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

Suprimir las tiendas de raya, el sistema de vales para el pago del jornal, en todas las negociaciones de la República.²¹

Las reformas económicas más importantes contemplaban cambios en la legislación sobre sociedades anónimas para impedir los abusos de las juntas directivas y proteger los derechos de los accionistas minoritarios; reformas a la legislación minera y petrolífera para favorecer nuevas exploraciones, mediante la promoción del establecimiento de bancos refaccionarios de la minería, la concesión de amplios y eficaces derechos a los descubridores de nuevos yacimientos, y la prohibición del acaparamiento de vastas zonas. A cambio de estas facilidades, el Estado tendría derecho a una participación proporcional del producto bruto de ambas industrias. La revocación de las concesiones vigentes sólo se planteó para los casos en los que se desperdiciaran las riquezas que eran objeto de la concesión, cuando se infringieran las leyes que protegían la salud y la vida de los trabajadores, o bien que se suspendieran los trabajos sin causa justificada por cierto periodo de tiempo, sin precisar límite alguno en particular. Los únicos casos de expropiación directamente vinculados con las industrias extractivas estaban contem-

²¹ *Idem.*

plados en el artículo 21, que establecía que eran expropiables por causa de utilidad pública todos los terrenos necesarios para el paso de oleoductos, canales de irrigación y toda comunicación y vía de transporte destinada al servicio de la agricultura y de las industrias petroleras y mineras.²²

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

El programa sentaba también las bases de la política de competencia, al pedir la división de los monopolios existentes, la revisión de las leyes y concesiones que los protegieran, y la expedición de la legislación necesaria para evitar la aparición de otros en el futuro. Para las compañías extranjeras que estuvieran interesadas en realizar negocios en México se establecían dos requisitos básicos: establecer juntas directivas en territorio nacional con atribuciones suficientes para acordar el reparto de utilidades, rendir informes a los accionistas y exhibir toda clase de libros y documentos, así como cumplir con el precepto de someterse a la jurisdicción de los tribunales mexicanos, lo que implicaba reconocerlos como los únicos competentes para resolver los litigios que se pudieran suscitar con las compañías extranjeras en suelo mexicano y, por consiguiente, sobre las demandas judiciales que pudieran presentarse contra estas compañías.²³

Entre las reformas económicas destacan las relativas al régimen fiscal. Nueve artículos de un total de 38 que integran el programa están dedicados a exponer el proyecto de reforma fiscal de la Convención, lo que

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

constituye un paso significativo en la definición de la política económica del Estado que se pretendía construir. Los impuestos cuya revisión se proponía eran los aduanales, del timbre y los demás tributos federales, con el objeto de establecer mejores bases para la cotización, eliminar las exenciones y privilegios a favor de los grandes capitalistas, y disminuir gradualmente las tarifas protectoras, sin lesionar los intereses de la industria nacional.²⁴ Dicho de otra forma, las características esenciales de la política económica serían un sistema fiscal progresivo y una política comercial de apertura gradual a la competencia externa, que redujera la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos aduaneros y la protección de la industria nacional para obligarla a bajar costos para competir.

Al revisar los detalles de la propuesta de reforma fiscal de la Convención, destaca la de librar de toda clase de impuestos indirectos (al consumo) los artículos de primera necesidad. También se planteaba exceptuar del pago de impuestos a los artesanos y comerciantes en pequeño y a “todas las fincas de un valor ínfimo”. Se contemplaba la supresión del impuesto llamado personal o de capitación y la abolición del sistema de igualas, tanto en la federación como en los estados. En cambio, se proponía el establecimiento del impuesto progresivo sobre las herencias, los legados y las donaciones, y gravar las operaciones de préstamos ya concertadas, tuvieran o no garantía hipotecaria, con un impuesto que recayera exclusivamente en los acreedores, quienes lo cubrirían al recibir el importe del préstamo. También estaba considerado gravar con fuertes impuestos la venta de tabacos labrados y bebidas alcohólicas, “estableciendo prohibición sobre estos cuando su fabricación se haga con artículos de primera necesidad”. Finalmente, se incluía la propuesta de formar el catastro y la estadística fiscal de toda la República, lo que refuerza la intención de gravar la riqueza en sentido amplio, en lugar de la renta procedente del trabajo, propuesta que sigue siendo de gran actualidad y que en sí misma era muy avanzada para la época, dada la tradición fiscal mexicana.²⁵

²⁴ *Ibidem*, p. 332.

²⁵ *Ibidem*, p. 333.

LOS APREMIOS DE LOS VENCEDORES

La situación monetaria del país se complicó aún más a la caída de Huerta porque cada facción revolucionaria comenzó a imprimir su propio papel moneda. Carranza trató de hacer frente a la situación cuando se afianzó en el poder en 1916, emitiendo los billetes infalsificables y creando el Fondo Regulador de la Moneda Fiduciaria para respaldar la emisión.²⁶ El nuevo papel moneda fue bien recibido por la población mientras tuvo el respaldo del Fondo Regulador, que oficialmente contaba con 50 millones de pesos oro, pero cuando se extinguió su respaldo metálico y se presentó una vez más el problema de la inconvertibilidad, los infalsificables dejaron de cumplir las funciones principales de la moneda: como depósito de valor (para ahorro y atesoramiento), como unidad de cuenta (para fijar precios) y como medio de pago. Al final del proceso, volvieron a circular las monedas metálicas ante la necesidad de medios de pago para las transacciones económicas y los precios y el tipo de cambio se estabilizaron.²⁷

Los bancos de emisión heredados del Porfiriato habían procedido, primero bajo la presión de Victoriano Huerta y después amagados por las distintas facciones revolucionarias, a expedir billetes sin respaldo alguno en moneda metálica. Desde 1914, pero sobre todo a lo largo de 1915, los billetes de banco eran aceptados cada vez con mayores descuentos sobre su valor nominal, mientras la moneda metálica desaparecía porque la gente prefería atesorarla para poner a salvo sus ahorros, ya que los bancos habían dejado de garantizar sus depósitos en oro y plata. Al llegar a la Ciudad de México, Carranza anunció la emisión de papel moneda “infalsificable” que inicialmente se proyectó por un monto de 250 millones de pesos, pero terminó siendo del doble. Estos billetes sólo serían canjeados por billetes de las anteriores emisiones del Ejército Constitucionalista o por las obligaciones provisionales emiti-

²⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación Monetaria*, vol. 1, México, 1959, pp. 430-431.

²⁷ Enrique Cárdenas y Carlos Manns, “Inflación y estabilización monetaria en México durante la revolución”, en Enrique Cárdenas (comp.), *Historia económica de México*, México, FCE, 1992, vol. 3, p. 457. (Lecturas de *El Trimestre Económico*, núm. 63).

das por el gobierno de Francisco S. Carvajal unos días antes de la firma de los Tratados de Teoloyucan.²⁸

La Secretaría de Hacienda se encontraba facultada para vigilar que las instituciones bancarias se sujetaran a las disposiciones legales en la materia desde que el Primer Jefe había expedido el decreto del 12 de septiembre de 1914 que reformó la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897. El 25 de octubre de 1915 la Secretaría dispuso la creación de la Comisión Reguladora e Inspector de Crédito para ejercer un control más estricto de los bancos, en particular, para evitar la especulación con papel moneda y obligarlos a normalizar su funcionamiento. La Comisión dictaminó que únicamente 9 de los 24 bancos de emisión existentes cumplieran con las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito relativas al estado de sus reservas metálicas y a la relación entre los billetes en circulación y el monto de los depósitos a la vista. A fines de 1915, la Comisión anunció que esos bancos no podrían seguir funcionando.²⁹

El 15 de septiembre de 1916 el Primer Jefe expidió un nuevo decreto en el que se daba a los bancos un plazo de 60 días para que aumentaran sus reservas hasta cubrir la totalidad de sus billetes en circulación. También nombró un consejo de incautación para cada banco, para que vigilara la conservación de las reservas metálicas y para liquidar la institución en caso de que no se cumpliera con lo dispuesto en el decreto. Como ninguno de los bancos cumplió con el requisito de aumentar sus reservas hasta el monto que exigía el gobierno de Carranza, el 14 de diciembre se decretó la incautación de todo el sistema bancario, pasando a manos del gobierno el funcionamiento de los mismos.³⁰

Fue en este contexto económico en el que fue convocado y se desarrollaron los trabajos del Congreso Constituyente. Aunque los gobiernos emanados de la Convención fueron derrotados y tanto en la

²⁸ Tita Valencia, “Biografía y Estudio introductorio”, en *Rafael Nieto. La patria y más allá (Antología)*, México, FCE, 1998, p. 81.

²⁹ Hilda Sánchez Martínez, “La política bancaria de los primeros gobiernos constitucionales, antecedente inmediato para la fundación del Banco de México (1917-1925)”, en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.), *Banca y poder en México*, México, Editorial Grijalbo, 1986, pp. 378-379.

³⁰ Hilda Sánchez Martínez, *op. cit.*, p. 380.

convocatoria como durante el proceso para elegir a los diputados al Constituyente de 1916-1917 se hizo lo posible para evitar la participación de los antiguos convencionistas, su influencia en la Constitución de 1917 y en las reformas instrumentadas durante las dos décadas siguientes fue notable. La Convención había sido algo más que una catarsis: fue el crisol en el que se fundieron propuestas de los revolucionarios del norte y del sur, de los intelectuales y de los hombres del pueblo. Fue, en síntesis, el espacio que logró sintetizar una gran cantidad de demandas económicas, políticas y sociales que antes habían sido planteadas de manera fragmentada e incluso contradictoria en los programas revolucionarios. Por consiguiente, los vencedores tenían que tomar en cuenta al programa emanado de la Convención, así fuera como un punto de referencia para plantear sus propias reformas o bien para asumir las de los convencionistas.

Aunque no prosperó la mayor parte de las reformas políticas propuestas por la Convención, las económicas y sociales fueron recuperadas en su mayor parte por el Constituyente de 1916-1917. En ese sentido, tiene razón Robert Quirk cuando afirma que “el futuro pertenecía a la mentalidad de la Convención. Con Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y, sobre todo, Lázaro Cárdenas, la Revolución de la Convención de Aguascalientes se convirtió en la revolución de México entero”.³¹

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- CÁRDENAS, Enrique, (comp.), *Historia económica de México*, México, FCE, 1992, vol. 3, (Lecturas de *El Trimestre Económico*, núm. 63).
- , *Cuando se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX, 1780-1920*, Madrid, Biblioteca Nueva, Fundación Ortega y Gasset, 2003.
- , *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, FCE/El Colegio de México, 2015.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia moderna de México. El Porfiriato, vol. 2: Vida política interior*, México, Editorial Hermes, 1972.

³¹ Robert E. Quirk, *op. cit.*, p. 230.

- ECKSTEIN, Salomón, *El ejido colectivo en México*, México, FCE, 1978.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Mi labor en servicio de México*, México, Ediciones Botas, 1934.
- LUDLOW, Leonor y Carlos Marichal (eds.), *Banca y poder en México*, México, Editorial Grijalbo, 1986.
- PANI, Alberto J., *Apuntes autobiográficos*, México, Manuel Porrúa, 1950, 2 vols., (Biblioteca Mexicana, núm. 6).
- QUIRK, Robert E., *La Revolución Mexicana 1914-1915: La Convención de Aguascalientes*, Aguascalientes, Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1989.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación Monetaria*, México, 1959, vol. 1.
- ULLOA, Bertha, *La encrucijada de 1915*, México, El Colegio de México, 1980.
- VALENCIA, Tita, “Biografía y Estudio introductorio”, en *Rafael Nieto. La patria y más allá (Antología)*, México, FCE, 1998.
- VILLEGAS MORENO, Gloria y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, vol. III: La estabilidad política y la modernización económica: un nuevo pacto para la nación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997 [Enciclopedia Parlamentaria de México, vol. I, t. 3, serie III].

Hemerográficas

- , El 8 de diciembre de 1904 el Congreso expidió el “Decreto que autorizaba al Ejecutivo Federal para modificar la Ley General de Instituciones de crédito y otras disposiciones en materia monetaria”, publicado por el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente.
- , “Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito”, *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 29 de mayo de 1912.
- , “Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito”, *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 19 de noviembre de 1912.

