

## EL CONTEXTO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Leonardo LOMELÍ VANEGAS

SUMARIO: I. *Mitos y realidades de la devastación económica asociada a la Revolución.* II. *El campo y la Revolución.* III. *La industria en 1917.* IV. *El primer auge petrolero mexicano.* V. *Las comunicaciones, los transportes y la desarticulación del comercio.* VI. *La crisis del sistema financiero y monetario del Porfiriato.* VII. *Las expectativas de cambio.* VIII. *Bibliografía.*

Cuando Venustiano Carranza expidió la convocatoria al Congreso Constituyente que sesionó en la ciudad de Querétaro a partir del 1o. de diciembre de 1916,<sup>1</sup> buena parte del territorio nacional y de su población habían padecido los rigores de casi seis años de lucha revolucionaria. Aunque había regiones del país en las que casi no se había sentido la lucha armada y hubo periodos largos de tiempo durante los cuales predominó la paz en la mayor parte del territorio, lo cierto es que para ese momento la economía nacional resentía importantes daños.

En un inicio, pareció que la lucha armada había sido breve y que el restablecimiento del orden y del progreso era inminente. La revolución maderista logró triunfar en un plazo muy corto y con ello dejó intactas buena parte del aparato productivo y de las instituciones políticas y económicas heredadas del gobierno de Porfirio Díaz. El propio Madero no abanderaba una propuesta de cambio radical en materia económica y social, como lo prueba el hecho de que le haya solicitado al secretario de Hacienda José Yves Limantour que permaneciera en su puesto.<sup>2</sup> Sin embargo, el desmoronamiento del régimen porfirista era inevitable y la presidencia de Madero no logró encauzar por una senda reformista los cambios que había desatado, por lo que quedó rebasada lo mismo por los defensores del *statu quo* que por los revolucionarios más radicales.

Es así como desde la presidencia interina de Francisco León de la Barra aparecieron los primeros obstáculos para la pacificación del país, que se intensificaron

<sup>1</sup> “Decreto que convoca a un Congreso Constituyente”, en <http://www.constitucion1917.gob.mx/>.

<sup>2</sup> Yves Limantour, José, *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911)*, México, Porrúa, 1965.

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS

durante el gobierno de Madero y se agravaron con el golpe de Estado de Victoriano Huerta. La rebelión que siguió a la caída y asesinato de Madero fue de grandes proporciones y afectó a buena parte del territorio nacional, a diferencia de la revolución maderista en contra del gobierno de Porfirio Díaz, que había sido mucho más localizada. Y a la caída de Huerta, la escisión entre los vencedores convocó a movilizaciones más numerosas y campañas aún más cruentas, que se dejaron sentir con gran intensidad durante el año decisivo de 1915.<sup>3</sup>

Es en este contexto en el que hay que evaluar los efectos producidos en la economía mexicana por la lucha revolucionaria, los problemas económicos que enfrentaba el país entre 1916 y 1917, así como las expectativas y aspiraciones que había despertado la contienda. Para los críticos de la Revolución mexicana, ésta vino a interrumpir el primer gran ciclo de crecimiento económico que nuestro país había conocido en su vida independiente. Si bien es cierto que el régimen de Porfirio Díaz llevó a la práctica el lema positivista de “orden y progreso” y garantizó al país un periodo de crecimiento económico y diversificación productiva, también es cierto que era muy difícil que pudiera continuar indefinidamente, entre otras razones, por la precariedad del arreglo político que lo sustentaba y que giraba en torno a un presidente fuerte, pero que envejecía inexorablemente.<sup>4</sup>

A los problemas que arrastraba la economía mexicana había que añadir los que se suscitaban de su cada vez más intensa relación con los mercados internacionales y los costos sociales de los procesos de modernización económica, en curso desde la reforma y que se habían intensificado durante el Porfiriato. Era el caso, por ejemplo, de los litigios de tierras, cada vez más frecuentes, provocados por la expansión de las haciendas a costa de los pueblos y de los ranchos. Pero también habría que añadir las expectativas de ascenso social de los nuevos sectores medios, que veían copadas las principales posiciones políticas por una oligarquía que envejecía a la par que el presidente. En resumen, diversos sectores populares y medios, los primeros afectados y los segundos parcialmente beneficiados por el régimen porfirista, constituían las dos caras de la moneda de un proceso de modernización trunco que habría de generar una revolución, cuya causa inicial pareció eminentemente política. Lo cierto es que la gesta democrática iniciada por Madero sumó diversos reclamos de índole económica y social, que tienen que ver de manera directa con los saldos del tipo de crecimiento económico y desarrollo de las fuerzas productivas que tuvo lugar durante ese periodo al que nos hemos acostumbrado a llamar Porfiriato.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Salmerón Sanginés, Pedro, *1915: México en guerra*, México, Planeta, 2015.

<sup>4</sup> Contemporáneos como Francisco Bulnes y Justo Sierra pusieron énfasis en diferentes momentos del gobierno de Díaz en la necesidad de crear instituciones políticas que permitieran resolver por la vía pacífica el problema de la sucesión del presidente Díaz. Véase “Manifiesto de la Convención Nacional Liberal”, redactado por Sierra, y el discurso de Francisco Bulnes en la Convención de la Unión Liberal de 1903, en Villegas, Gloria y Porrúa, Miguel Ángel, *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana*, vol. III, *La estabilidad política y la modernización económica: un nuevo pacto para la nación*, México, Porrúa, 1997.

<sup>5</sup> El término Porfiriato, aunque utilizado ya por algunos autores, se convirtió en el más empleado para referirse a los sucesivos gobiernos de Porfirio Díaz y al cuatrienio de Manuel González, debido al notable éxito y difusión de la *Historia moderna de México*, coordinada y escrita en buena parte por Daniel Cosío Villegas. Véase Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. El Porfiriato*, 7 volúmenes, México, Editorial Hermes, 1972.

## I. MITOS Y REALIDADES DE LA DEVASTACIÓN ECONÓMICA ASOCIADA A LA REVOLUCIÓN

La lucha armada tuvo considerables efectos en la actividad económica. Sin embargo, es necesario diferenciarlos por regiones y por sectores económicos. Fue más intensa en el norte y en el centro del país y en algunos estados del sur. Afectó menos al Golfo de México, a las dos penínsulas y al noroeste y sureste, en términos generales. Dejó sentir sus principales efectos en la agricultura, el comercio, el sistema financiero, las comunicaciones y los transportes y afectó menos a la industria, la ganadería y las actividades extractivas.

En palabras de John Womack, “pese al desorden y la violencia hubo una economía mexicana entre 1910 y 1920. Era predominantemente aunque no sólidamente capitalista, con regiones desigualmente desarrolladas: el noroeste, el Distrito Federal y el Golfo, más; el remoto sur, la menos”.<sup>6</sup> Entonces, como ahora, la economía mexicana se caracterizaba por su heterogeneidad estructural, pero con la gran diferencia de que la población oscilaba en torno a los quince millones de habitantes y era predominantemente rural. Si bien hubo varias regiones que se vieron afectadas por la destrucción material y por la falta de mano de obra en las actividades agrícolas, otras en cambio se beneficiaron del auge en el precio de las materias primas que trajo consigo el inicio de la Primera Guerra Mundial. En particular, el norte de Veracruz y el sur de Tamaulipas se beneficiaron del primer auge petrolero de la historia de México, en tanto que Yucatán conoció el canto del cisne de la llamada “casta divina” de hacendados con el incremento de los precios del henequén, que propició que los constitucionalistas voltearan a ver a la península y enviaran a Salvador Alvarado a llevar la Revolución y a apropiarse para la causa de los excedentes que generó el llamado “oro verde”.

Durante mucho tiempo había prevalecido la idea de que la Revolución mexicana trajo consigo considerables pérdidas materiales y humanas. Uno de los grandes mitos sobre los costos de la lucha armada es el del millón de muertos, que surge de la comparación entre los censos de 1910 y 1921. Mientras que el primero registró 15 160 369 habitantes, el segundo arrojó, once años más tarde, un total de 14 334 780. La reducción de más de 825 mil habitantes, sumada al crecimiento esperado de la población durante el periodo, llevaron a varios autores a estimar en un millón de muertos el saldo en vidas de la Revolución mexicana. Sin embargo, el repunte desproporcionado de la población en el censo de 1930, cuando ascendió a 16 552 722 habitantes, introduce varias dudas.<sup>7</sup> En primer lugar, llama la atención un crecimiento promedio de 1.7% anual entre 1921 y 1930, que contrasta con el crecimiento de la década previa a la Revolución que fue 1.08% anual, ya que las condiciones sanitarias no mejoraron sensiblemente durante el periodo y entre 1926 y 1929 tuvo lugar la guerra cristera, que también representó un importante costo

<sup>6</sup> Womack Jr., John, “La economía en la Revolución (1910-1920)”, *Nexos*, núm. 11, noviembre de 1978, [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx).

<sup>7</sup> *V Censo de Población de los Estados Unidos Mexicanos*, Dirección de la Estadística Nacional, 1931.

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS

en vidas humanas. Esta situación permite suponer que hubo problemas en el levantamiento del censo que llevaron a subestimar la población, además que un número importante de mexicanos no murió, sino emigró durante este periodo a Estados Unidos y regresó al país a raíz de la crisis de 1921-1922. Sin negar que el saldo en vidas de la lucha armada fue alto, es necesario introducir algunos matices para poder ubicarlo en su justa dimensión.

A pesar de todos los problemas que pudo haber en su levantamiento, el censo de 1921 nos puede servir para identificar algunas tendencias relevantes sobre los efectos de la lucha armada en las diferentes regiones del país. Por ejemplo, según el censo el estado que registró el descenso de población más importante en términos relativos durante el periodo fue Morelos, con una caída de  $-4.85\%$  anual en promedio.<sup>8</sup> Estos resultados son consistentes con la intensidad de la lucha armada en ese estado. A lo largo de la década, los campesinos de Morelos se mantuvieron en armas durante la mayor parte del tiempo, lo mismo contra los gobiernos de Porfirio Díaz y Victoriano Huerta que contra los de Madero y Carranza. A su vez, los gobiernos de Huerta y Carranza ordenaron campañas de exterminio en contra de los rebeldes morelenses, que implicaron arrasar con los cultivos y afectaron seriamente el aparato productivo de la entidad.<sup>9</sup>

Después de Morelos, los estados que registraron un mayor descenso demográfico fueron San Luis Potosí, con  $-3.06\%$  anual de decremento; Zacatecas con  $-2.07$  y el Estado de México con  $-1.01$ . Le seguían, con tasas por debajo de  $-1\%$  anual, Querétaro, Nuevo León, Puebla y Oaxaca. En cambio, entidades como el Distrito Federal y Yucatán tuvieron un importante crecimiento poblacional. Estos datos dan una idea de las zonas en donde se vivió con mayor intensidad la lucha armada, o que se vieron más afectadas por las epidemias. Porque, en sentido estricto, las hambrunas y los brotes infecciosos ocasionaron tantas o más bajas que el conflicto armado. De esta manera, se confirmaría que los estados del Golfo de México y del noroeste de la república fueron los menos afectados por la lucha armada y que ésta se dejó sentir con mayor intensidad en los estados del norte, del centro y del Bajío, en donde se libraron las batallas decisivas de la Revolución, siendo la entidad más afectada el estado de Morelos.

Sin embargo, el balance general está lejos de ser tan devastador como lo sugiere el censo de 1921. Como se ha señalado antes, no parece plausible que la población se haya desplomado entre 1910 y 1920 para recuperarse tan aceleradamente entre 1921 y 1930, con casi las mismas condiciones de salubridad general de la primera década del siglo y tres años de Guerra Cristera, sin contar otras rebeliones. Si la población hubiera crecido en esos años a una tasa de crecimiento similar a la década previa a la Revolución, entonces podría afirmarse que en 1920 sería ligeramente inferior a la de 1910. Por supuesto que esto habla de un gran número de muertos, no todos debidos a la lucha armada, sino a las epidemias y hambrunas que esto trajo

<sup>8</sup> Departamento de la Estadística Nacional, *Censo General de Habitantes 1921*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1925.

<sup>9</sup> Womack Jr., John, *Zapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1994.

consigo. Como lo señaló hace casi cuatro décadas Womack: “lo más grave que puede decirse respecto a la población es, cuando mucho, que dejó de crecer”.<sup>10</sup>

## II. EL CAMPO Y LA REVOLUCIÓN

Las actividades agrícolas fueron, sin lugar a dudas, las más afectadas por la Revolución, sobre todo por haber sido las que contribuyeron más con sus trabajadores a los contingentes de los diversos ejércitos, ya fuera voluntariamente o por la fuerza. Es importante observar que la agricultura en general ya había resentido los efectos de la crisis de 1907 y en particular la producción per cápita de maíz, trigo y frijol venía descendiendo,<sup>11</sup> situación que se agravó con la Revolución mexicana, a grado tal que los años 1914 y 1915 serían recordados como los “años del hambre”.

Una vez más, la destrucción no fue generalizada. Mientras que en muchos casos la producción se desplomó por la falta de mano de obra que fue reclutada por los bandos en pugna, en Morelos la producción de caña se desplomó por la guerra casi ininterrumpida contra los zapatistas. Se calcula que entre 1912, año de paz relativa previo a la caída del gobierno de Francisco I. Madero y 1918, el primer año después del restablecimiento del orden constitucional, la superficie total sembrada en el país cayó 50%. Sin embargo, la recuperación también fue rápida en algunos cultivos, como la caña de azúcar, no así en la producción de maíz que, como se ha señalado, ya enfrentaba problemas desde el Porfiriato.

En cambio, la producción de algodón en la zona de La Laguna, en el norte y la de henequén en la península de Yucatán experimentaron un auténtico auge, gracias al incremento de la demanda internacional que trajo consigo la Primera Guerra Mundial. La producción algodонера había venido en ascenso desde la Guerra de Secesión norteamericana, en tanto que el henequén, desde el último tercio del siglo XIX, se había convertido en un producto muy apreciado por la fibra natural que de este cultivo se extraía. El desarrollo de las fibras sintéticas habría de afectar, aunque de manera desigual, a los mercados de ambos productos hacia el final de la contienda.

En síntesis, aunque en términos generales hubo una afectación en el campo mexicano a consecuencia de la Revolución, hubo zonas que se vieron menos afectadas e incluso otras se vieron beneficiadas por una coyuntura internacional favorable, en tanto que la producción de alimentos de consumo básico, que ya venía declinando desde el final del Porfiriato, se vio especialmente perjudicada durante la contienda.

<sup>10</sup> Womack Jr., John, “La economía en la Revolución (1910-1920)”, *op. cit.*

<sup>11</sup> Marino, Daniela y Zuleta, María Cecilia, “Una visión del campo. Tierra, propiedad y tendencias de la producción, 1850-1930”, en Kuntz Ficker, Sandra, *Historia económica general de México*, México, El Colegio de México, 1910, p. 461.

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS

### III. LA INDUSTRIA EN 1917

Uno de los muchos mitos que la historiografía económica reciente ha permitido superar es el de la gran destrucción de la capacidad industrial desarrollada durante el Porfiriato. Investigaciones recientes han revelado que, contra lo que muchos suponían, la capacidad industrial construida durante el Porfiriato se vio poco afectada en su conjunto. Más allá de algunas fábricas que fueron destruidas, estos casos fueron aislados y se trató de operaciones muy pequeñas como para mermar la capacidad industrial instalada. Fue más frecuente que las facciones revolucionarias incautaran las fábricas de las zonas que controlaban y las operaran en su propio beneficio, como ocurrió en abril de 1914 cuando las fuerzas de Pablo González ocuparon la ciudad de Monterrey y operaron, entre otras empresas, la Cervecería Cuauhtémoc.<sup>12</sup>

Al parecer, la caída de la producción industrial en estos años tuvo que ver más con un abrupto descenso de la demanda que con destrucción de la capacidad productiva. También influyeron de manera decisiva el colapso del sistema ferroviario durante los años más intensos del conflicto, de 1913 a 1915,<sup>13</sup> los desajustes monetarios y la crisis del sistema financiero. Lo cierto es que hubo ramas de la producción industrial que no solamente no se vieron sustancialmente afectadas, sino que continuaron creciendo aceleradamente, como fue el caso de la industria del cemento.

En una perspectiva de largo plazo, la Revolución no implicó la destrucción de la mayor parte de la planta industrial heredada del Porfiriato, pero ésta se mantuvo operando muy por debajo de su capacidad instalada durante las siguientes décadas. Salvo excepciones tan notables como las industrias del cemento o la cerveza, cuya producción creció aceleradamente después del final de la Revolución, la mayor parte de las actividades industriales permanecerían sin grandes saltos tecnológicos y las consecuentes ampliaciones de su potencial productivo, hasta que la Segunda Guerra Mundial ofreció una nueva coyuntura propicia para el desarrollo industrial.

### IV. EL PRIMER AUGE PETROLERO MEXICANO

Mientras buena parte del país padecía los rigores de la guerra civil, en el norte de Veracruz y el sur de Tamaulipas se vivía la bonanza del primer gran auge petrolero mexicano. La llamada “faja de oro”, como se conoció desde entonces a esta zona de producción de hidrocarburos, vivió sus mejores momentos entre 1917 y 1920, pero su producción vino en aumento desde el inicio de la Primera Guerra Mundial. Los sucesivos intentos del gobierno de Carranza por tratar de aumentar la carga fiscal sobre las empresas, mayoritariamente extranjeras, que se beneficiaron de este auge

<sup>12</sup> Haber, Stephen, “Mercado interno, industrialización y banca, 1890-1929”, en Kuntz Ficker, Sandra, *op. cit.*, p. 427.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 428.

serían una continua fuente de conflictos entre México y los países de donde provenían sus capitales, principalmente Estados Unidos y Gran Bretaña.<sup>14</sup>

La explotación del petróleo en México se había iniciado desde el siglo XIX, pero fue a principios del XX cuando comenzó a crecer aceleradamente la producción de crudo, para dispararse en su segunda década con el inicio de la Primera Guerra Mundial. La producción de petróleo crudo mexicano aumenta de 3.6 millones de barriles en 1910 a 26.2 en 1914 y a 68.3 en 1918, para alcanzar el máximo histórico correspondiente a este primer auge petrolero en 1921, cuando se alcanzó una producción de 193.4 millones de barriles. A pesar del poco margen de maniobra para gravar a las empresas petroleras con los impuestos que hubieran correspondido a estos volúmenes de producción, los gobiernos revolucionarios lograron introducir algunos impuestos que llegaron a representar 11% de los ingresos públicos en 1918 y 21% en 1921, no sin fricciones con los gobiernos de los países de donde provenían estas empresas petroleras.<sup>15</sup>

## V. LAS COMUNICACIONES, LOS TRANSPORTES Y LA DESARTICULACIÓN DEL COMERCIO

La revolución se hizo en gran medida en tren, para bien y para mal. Para bien, porque el tren permitió que los contingentes revolucionarios se movilaran y lograran derrotar en un periodo de tiempo relativamente corto a los ejércitos del usurpador Victoriano Huerta. Para mal, porque al ser estratégicos para la movilización y el abasto de las fuerzas en pugna, fueron también objeto de múltiples atentados y sabotajes, que interrumpieron durante periodos de tiempo prolongados el transporte de personas y mercancías en buena parte del territorio nacional, con las consecuencias en el abasto de las ciudades que esta circunstancia trajo consigo.

Carranza decretó el 4 de diciembre de 1914 en Veracruz la incautación de las líneas ferroviarias, telegráficas y telefónicas de la República y Alberto J. Pani fue designado director general de los Ferrocarriles Constitucionalistas. En esos momentos la mayor parte de las vías ferroviarias del país estaban en manos de los convencionalistas. Tras la salida de los constitucionalistas de la Ciudad de México, el gerente del Ferrocarril Mexicano había ordenado el cese del personal y la suspensión del servicio en los territorios ocupados por el Ejército Constitucionalista. Por lo tanto, lo primero que tenía que atender Pani era la contratación del personal necesario y la reanudación del servicio en sus zonas de influencia. Como se trataba de una materia que le era desconocida, designó superintendente general al experimentado Felipe Pescador, “ferrocarrilero competente”.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Meyer, Lorenzo, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968.

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Pani, Alberto J., *Apuntes autobiográficos*, vol. 1, p. 228.

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS

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

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, fue 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 sonorensé 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.

El 12 de noviembre de 1915 Carranza nombró a Alberto J. Pani presidente de la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, la empresa que administraba la red controlada por el gobierno mexicano y que, junto con la empresa privada del Ferrocarril Mexicano, era la propietaria legal del equipo, las líneas ferroviarias y las instalaciones que habían recuperado y administrado los Ferrocarriles Constitucionalistas. Los principales obstáculos que tuvieron que enfrentar después de la recuperación de la Ciudad de México fueron los ataques de los bandoleros y las voladuras de trenes, que desquiciaban el servicio y creaban un ambiente de zozobra. Los zapatistas eran especialmente proclives a este último tipo de acciones, por lo que llegaron a protagonizar varias voladuras de trenes en los estados de Morelos, Puebla y Tlaxcala y en el Distrito Federal. A pesar de que ambos problemas seguían siendo importantes un año después de la recuperación definitiva de la capital de la República, por esas fechas el Primer Jefe dispuso que comenzara la devolución de las propiedades incautadas, por lo que el ingeniero Pani llevó a cabo a las 12 de la

noche del 10. de septiembre de 1916 el traspaso inventariado de las líneas y de los activos que pertenecían al Ferrocarril Mexicano a su Consejo de Administración. En su calidad de presidente de los Ferrocarriles Nacionales, Pani rindió un informe durante la Asamblea de accionistas que fue convocada el 30 de noviembre de ese mismo año, en el que afirmó enfáticamente que “se había ya logrado transformar el estado caótico primitivo en un servicio organizado”.<sup>17</sup>

## VI. LA CRISIS DEL SISTEMA FINANCIERO Y MONETARIO DEL PORFIRIATO

El sistema financiero y monetario heredado del Porfiriato tenía severas limitaciones de origen. Sus dos pilares, la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 y la reforma monetaria de 1905, habían sido soluciones pragmáticas ideadas por los allegados al secretario Limantour, que en los hechos habían dejado demasiados problemas de regulación no resueltos. La renuencia a crear un banco central y la apuesta por un régimen de pluralidad de emisión, combinada con un sistema monetario que en teoría estaba basado en el patrón oro, pero en la práctica era una solución de transición en donde la circulación de la plata seguía desempeñando un papel importante, fueron dos elementos que hicieron muy vulnerables a la moneda y a la banca a los choques externos y los ataques especulativos.

La crisis internacional de 1907 ya había dejado entrever lo frágil que era el sistema financiero mexicano, cuando la inminente bancarrota de los bancos de la península de Yucatán estuvo a punto de provocar un pánico financiero. En ese momento la oportuna intervención de la Secretaría de Hacienda evitó la crisis, recurriendo principalmente a los bancos más grandes, como el Nacional de México y el Central Mexicano.<sup>18</sup> Sin embargo, las medidas correctivas que se instrumentaron a partir de 1908 resultaron francamente insuficientes. Durante el gobierno de Victoriano Huerta, se derrumbó el sistema monetario y financiero heredado del Porfiriato. La banca mexicana tuvo que hacer frente en 1913 al caos político y a la especulación financiera y al mismo tiempo, se convirtió en la principal acreedora del régimen de Huerta, que en recompensa al financiamiento recibido, maniobró para salvar de la bancarrota a los bancos. El caos que originó el financiamiento bancario forzoso al régimen huertista dio lugar a una serie de trastornos monetarios y de precios que se prolongarían más allá de la usurpación de Huerta.

A la incertidumbre generada por el golpe de Estado se sumó la que ocasionaba el fantasma de la insolvencia del gobierno mexicano. En la primavera de 1913 el primer secretario de Hacienda del régimen de Huerta, Toribio Esquivel Obregón,

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 237.

<sup>18</sup> Rosenzweig, Fernando, “Moneda y Banca”, en Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. El Porfiriato. Vida económica*, vol. 2, México, Editorial Hermes, 1965, p. 251.

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS

consiguió un préstamo para pagar las obligaciones que estaban por vencer.<sup>19</sup> El secretario Esquivel Obregón propuso en ese momento el establecimiento de un banco único de emisión, dependiente de la Secretaría de Hacienda, ya que, como escribió después en sus memorias, 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”.<sup>20</sup> Pero el propio Huerta bloqueó la iniciativa y obligó a Esquivel a renunciar.

En los meses siguientes, Huerta se dio a la tarea de allegarse recursos echando mano de treinta millones de pesos del Fondo Regulador de la Circulación Monetaria,<sup>21</sup> de doce millones de la reserva del tesoro y de 121 millones que se habían recaudado hasta el 30 de junio de 1913. El gobierno de Huerta tomó medidas para aumentar la recaudación vía impuestos,<sup>22</sup> pero ante los apremios del erario, recurrió al crédito bancario. A la par que el gobierno de Huerta redoblabla 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 del 15% sobre los depósitos bancarios, hizo que la gente comenzara a atesorar primero las monedas de oro y después las de plata. Para evitar la fuga de los dos metales del país, el gobierno estableció un impuesto de 10% a la exportación de oro el 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 de los bancos locales en sus respectivos estados, redujo el encaje legal y eximió a la banca de emisión de redimir sus billetes en metálico. La gran crisis financiera había comenzado. A partir de ese momento los precios se dispararon y la moneda metálica virtualmente desapareció de la circulación.

La situación se complicó tras la derrota de Huerta, cuando cada facción revolucionaria comenzó a imprimir su propio papel moneda. Carranza trató de hacer frente a la situación cuando se afianzó en el poder en 1916, emitiendo los billetes infalsificables y creando para respaldar la emisión el Fondo Regulador de la Moneda

---

<sup>19</sup> El préstamo otorgado por el Banco de París y de los Países Bajos, fue contratado el 8 de junio de 1913, dos días antes que venciera el plazo para pagar el préstamo por 40 millones que realizó Speyer & Co. al gobierno de Madero. El nuevo empréstito que ascendía a 16 millones de libras esterlinas, permitió al gobierno de Huerta pagar el préstamo a Speyer y disponer de 58.5 millones de pesos. Fue el último préstamo internacional a México hasta 1942.

<sup>20</sup> Esquivel Obregón, Toribio, *Mi labor en servicio de México*, México, Ediciones Botas, 1934, p. 107.

<sup>21</sup> El Fondo Regulador de la Circulación Monetaria se creó en 1905 como parte de las reformas que trajo consigo el establecimiento del patrón oro y su objetivo era mantener un tipo de cambio estable. Cumplía la función de las reservas de los bancos centrales. Véase la “Ley que establece el régimen monetario de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos*, 25 de marzo de 1905.

<sup>22</sup> Ulloa, Bertha, *La encrucijada de 1915*, México, El Colegio de México, 1980, p. 115.

Fiduciaria.<sup>23</sup> El nuevo papel moneda fue bien recibido por la población mientras tuvo el respaldo del Fondo Regulador, que oficialmente contaba con cincuenta millones de pesos oro, pero cuando se extinguió su respaldo metálico y se presentó una vez más el problema de la inconvertibilidad, los infalsificables dejaron de cumplir las funciones principales de la moneda: como depósito de valor (para ahorro y atesoramiento), como unidad de cuenta (para fijar precios) y como medio de pago. Al final del proceso, volvieron a circular las monedas metálicas ante la necesidad de medios de pago para las transacciones económicas y los precios y el tipo de cambio se estabilizaron.<sup>24</sup>

La Secretaría de Hacienda se encontraba facultada para vigilar que las instituciones bancarias se sujetaran a las disposiciones legales en la materia desde que el Primer Jefe había expedido el decreto del 12 de septiembre de 1914, que reformó la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897. El 25 de octubre de 1915 la Secretaría dispuso la creación de la Comisión Reguladora e Inspector de Crédito para ejercer un control más estricto de los bancos y en particular, evitar la especulación con papel moneda y obligarlos a normalizar su funcionamiento. La Comisión dictaminó que únicamente nueve 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 los demás bancos no podrían seguir funcionando.<sup>25</sup>

El 15 de septiembre de 1916 el Primer Jefe expidió un nuevo decreto en el que se daba a los bancos un plazo de sesenta días para que aumentaran sus reservas hasta cubrir 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, mientras se desarrollaban los trabajos del Congreso Constituyente en Querétaro, se decretó la incautación de todo el sistema bancario. Fue en ese contexto que los constituyentes discutieron y aprobaron, como el mandato más claro de la nueva Constitución en materia económica, la creación del banco único de emisión.

## VII. LAS EXPECTATIVAS DE CAMBIO

Todo movimiento revolucionario genera expectativas de cambio y la Revolución mexicana no fue la excepción. Aunque el ideario de Madero era eminentemente

<sup>23</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Legislación monetaria*, vol. 1, México, 1959, pp. 430 y 431.

<sup>24</sup> Cárdenas, Enrique y Manns, Carlos, “Inflación y estabilización monetaria en México durante la revolución”, en Cárdenas, Enrique (comp.), *Historia económica de México*, vol. 3, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 457.

<sup>25</sup> Sánchez Martínez, Hilda, “La política bancaria de los primeros gobiernos constitucionalistas, antecedente inmediato para la fundación del Banco de México (1917-1925)”, en Ludlow, Leonor y Marichal, Carlos (eds.), *Banca y poder en México*, México, Grijalbo, 1986, pp. 378 y 379.

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS

político, una parte considerable de sus seguidores tenía en mente el cumplimiento de demandas económicas y sociales cuando tomó las armas para apoyarlo. El propio Madero les abrió la puerta cuando incluyó la propuesta de restituir a los campesinos las tierras que les hubieran sido arrebatadas por los hacendados mediante una aplicación indebida de la Ley de Terrenos Baldíos. En el artículo tercero del plan, además de esta promesa Madero incluyó la de indemnizar a los propietarios despojados por los perjuicios sufridos.<sup>26</sup>

Sin embargo, Madero no se imaginó las expectativas que esta promesa habría de despertar y no supo administrarlas al llegar al poder, de tal suerte que se vio rebasado por varios de los revolucionarios que lo habían apoyado en su lucha contra el gobierno de Porfirio Díaz. Algunos jefes revolucionarios, como Pascual Orozco y Emiliano Zapata, desconocieron su gobierno y volvieron a tomar las armas. Otros, como Francisco Villa, permanecieron leales y lo apoyaron, pero tuvieron que subordinarse al antiguo ejército porfirista que permaneció intacto y que comenzó a rearmarse para contener a los rebeldes. De ese ejército surgiría el golpe de Estado en contra del presidente Madero, que llevaría a un desesperado intento de restauración del antiguo régimen que terminó en la mascarada que representó el régimen de Victoriano Huerta.

El gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, asumió formalmente la conducción de la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta, no sin dificultades para ser reconocido por las demás facciones en pugna. Mientras la lucha contra el enemigo común lo permitió, se mantuvo una frágil unidad entre la mayoría de los contingentes revolucionarios, pero a su caída se agudizaron las contradicciones entre ellos y la ruptura se hizo inminente. Es en este escenario donde cobra importancia la apuesta de Carranza al insistir en la necesidad de convocar a un nuevo constituyente. Las expectativas de cambio y el caudal de demandas políticas, económicas y sociales que había surgido de la lucha armada ameritaba un cambio no sólo de gobierno, sino de régimen político y de propiedad, que obligaba a revisar la Constitución de 1857.

La Convocatoria a la Convención de Generales Revolucionarios fue el último gran intento para mantener la unidad de los revolucionarios, pero fracasó estrepitosamente. Carranza desconoció a la Convención y sus partidarios se retiraron de ella, después de un fallido intento de mediación por parte de Álvaro Obregón, que terminó por apoyar a Carranza. Villa y Zapata decidieron apoyar a la Convención, que trató de organizar un gobierno y para ello nombró sucesivamente a tres presidentes provisionales, que no pudieron llevar a buen término la encomienda. Carranza por su parte, sin asumir formalmente la presidencia, se siguió ostentando como encargado del Poder Ejecutivo, amplió sus facultades mediante una reforma al Plan de Guadalupe, el documento con el que había legitimado su lucha contra Victoriano Huerta y comenzó a expedir leyes que respondían a las principales expectativas de los revolucionarios.

---

<sup>26</sup> Madero, Francisco I., “Plan de San Luis”, en Villegas Moreno, Gloria y Porrúa, Miguel Ángel (coords.), *op. cit.*, p. 235.

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 marca sin lugar a dudas un punto de inflexión en la disputa ideológica entre las facciones revolucionarias, que corrió paralela a la lucha en el campo de batalla. Aunque no era ningún reformador social, Carranza entendió la necesidad de hacer concesiones a los amplios sectores que habían participado en la Revolución buscando una mejora en sus condiciones de vida. La restitución de tierras para los pueblos y rancheros despojados de ellas por las haciendas y compañías deslindadoras era el reclamo más importante de la población rural que participaba en la contienda. Al promulgar esta Ley, que se debe principalmente a la inspiración y sensibilidad política y social de Luis Cabrera, Carranza arrebató a Villa, y sobre todo a Zapata, la más importante bandera de cambio social que podían esgrimir para atraer a su causa a los contingentes del campo que estuvieran indecisos.

La Convención no se dio por vencida y de sus debates habrían de surgir interesantes propuestas sobre el país que deseaban construir sus partidarios al finalizar la lucha armada. Sin embargo, el tiempo y el desarrollo de las operaciones militares jugaban en su contra. El *Programa de Reformas* de la Convención se promulgó demasiado tarde para influir en el desenlace de la contienda. Está firmado el 18 de abril de 1916 en Jojutla, Morelos, cuando el triunfo del Ejército Constitucionalista era irreversible. Sin embargo, es un documento importante porque reúne y sistematiza un amplio abanico de propuestas de reformas económicas y sociales, que resumían las principales demandas de los distintos grupos revolucionarios que llegaron a confluir en la Convención, incluidos aquellos que para entonces ya se habían separado de ella.

El tema agrario fue la preocupación fundamental de los zapatistas, bajo cuya protección sesionó la Convención. En el *Programa* los convencionistas declararon 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 subsistir 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.<sup>27</sup>

La solución para combinar los programas agrarios de los revolucionarios del norte y del sur era la coexistencia de los pequeños propietarios con los ejidos. Para realizar estas y las demás reformas que proponían, los convencionistas estaban pensando en un gobierno parlamentario, que parecía poco viable después de una revolución como la que se seguía librando.<sup>28</sup> Además de las propuestas agrarias y las

<sup>27</sup> “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 Villegas, Gloria y Porrúa, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 329 y 330.

<sup>28</sup> Córdova, Arnaldo, *op. cit.*, p. 171.

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS

relativas a la organización política, había en el *Programa* las líneas principales de una política de fomento para tecnificar y modernizar las actividades agrícolas e impulsar la educación agropecuaria y la investigación científica sobre tierras y cultivos. También encontraron lugar entre las propuestas de la Convención las demandas del movimiento obrero. Entre otros puntos, se pedía:

- 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.<sup>29</sup>

Las reformas económicas más importantes que contemplaba el *Programa* convencionista incluían reformas a la legislación minera y petrolera 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 ningún límite en particular. Los únicos casos de expropiación directamente vinculados con las industrias extractivas estaban contemplados en el artículo 21, que establecía que eran expropiables por causa de utilidad pública todos los terrenos necesarios para el paso de oleoductos, canales de irrigación y toda clase de comunicación destinada al servicio de la agricultura y de las industrias petroleras y mineras.<sup>30</sup>

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.

<sup>29</sup> Villegas, Gloria y Porrúa, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 330.

<sup>30</sup> *Idem.*

## EL CONTEXTO ECONÓMICO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

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: integrar juntas directivas en territorio nacional con atribuciones suficientes para acordar el reparto de utilidades, rendir informes a los accionistas y exhibir toda clases de libros y documentos, así como cumplir con el precepto de someterse a la jurisdicción de los tribunales mexicanos, lo que implicaba reconocerlos como los únicos competentes para resolver 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.<sup>31</sup>

Entre las reformas económicas destacan las relativas al régimen fiscal. Nueve artículos de un total de 38 que integran el programa están dedicados a exponer el proyecto de reforma fiscal de la Convención, lo que constituye un paso significativo en la definición de la política económica del Estado que se pretendía construir. Los impuestos cuya revisión se proponía eran los aduanales, del Timbre y los demás tributos federales, con el objeto de establecer mejores bases para la cotización, eliminar las exenciones y privilegios a favor de los grandes capitalistas y disminuir gradualmente las tarifas protectoras, sin lesionar los intereses de la industria nacional.<sup>32</sup> 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 disminuyera la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos aduaneros y redujera la protección de la industria nacional para obligarla a bajar costos para competir.<sup>33</sup>

Aunque los gobiernos de la Convención fueron derrotados, sus planteamientos estuvieron presentes en las deliberaciones del Congreso Constituyente de 1916-1917. Muchos de los constituyentes compartían los diagnósticos y las propuestas de los convencionistas, y no pocos constitucionalistas, como Álvaro Obregón, aprovecharon la ocasión para defender propuestas más progresistas que las contenidas en el proyecto original de reformas a la Constitución de 1857. En ese sentido, puede afirmarse que la Constitución de 1917 representa una síntesis virtuosa de los proyectos de los vencidos y de los vencedores, lo que explica en gran medida la fortaleza de las instituciones que habrían de surgir del Constituyente de 1916-1917.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

CÁRDENAS, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2015.

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 332.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 333.

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS

- , *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.
- (comp.), *Historia económica de México*, vol. 3, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia moderna de México. El Porfiriato*, 7 vols., México, Editorial Hermes, 1972.
- ECKSTEIN, *El ejido colectivo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- ESQUIVEL OBREGÓN, Toribio, *Mi labor en servicio de México*, México, Ediciones Botas, 1934.
- KUNTZ FICKER, Sandra (coord.), *Historia económica general de México: de la Colonia hasta nuestros días*, México, El Colegio de México, 2010.
- LIMANTOUR, José Yves, *Apuntes sobre mi vida pública (1892-1911)*, México, Porrúa, 1965.
- LUDLOW, Leonor y MARICHAL, Carlos (eds.), *Banca y poder en México*, México, Grijalbo, 1986.
- PANI, Alberto J., *Apuntes autobiográficos*, 2 vols., México, Manuel Porrúa, 1950.
- QUIRK, *La Revolución mexicana 1914-1915: La Convención de Aguascalientes*, Aguascalientes, Gobierno del Estado de Aguascalientes, 1989.
- SALMERÓN SANGINÉS, Pedro, *1915: México en guerra*, México, Planeta, 2015.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Legislación monetaria*, vol. 1, México, 1959.
- 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, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- VILLEGAS MORENO, Gloria y PORRÚA VENERO, Miguel Ángel (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, Porrúa, 1997.
- WOMACK JR., John, *Zapata y la Revolución mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1994.
- “La economía en la Revolución (1910-1920)”, *Nexos*, núm. 11, noviembre de 1978.

