



Leonardo Lomeí Vanegas

“La reconstrucción de la Hacienda Pública. La gestión de Luis Cabrera y Rafael Nieto en el gobierno de Venustiano Carranza”

p. 305-334

Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)
Tomo II

Leonor Ludlow (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2002

515 p. + XII

Ilustraciones, cuadros

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 39)

ISBN 970-32-0283-7 (obra general)

ISBN 970-32-0285-3 (Tomo II)

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/secretarios_hacienda.html

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



LA RECONSTRUCCIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA: LA GESTIÓN DE LUIS CABRERA Y RAFAEL NIETO EN EL GOBIERNO DE VENUSTIANO CARRANZA

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS

Facultad de Economía y Facultad de Filosofía y Letras, UNAM

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

El primer jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo por el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza, no había querido hacerse cargo de la presidencia de la República provisionalmente y la normalización de la situación política requería de una pacificación, así fuera precaria, para poder convocar a elecciones con el objeto de renovar la representación nacional al Congreso de la Unión, cuyas cámaras habían sido disueltas por Victoriano Huerta. La fórmula acordada inicialmente por las diferentes facciones vencedoras para tratar de organizar el gobierno del país y discutir el programa de reformas políticas, económicas y sociales de la Revolución, la Soberana Convención de generales revolucionarios que se reunió inicialmente en Aguascalientes, a pesar de tener una legitimidad basada en la fuerza de las armas y el número de hombres de cada jefe revolucionario, no logró conjurar la escisión que ya se veía venir entre los vencedores y los precipitó en un nuevo enfrentamiento, ahora entre ellos, para ver quién se quedaba con el poder. La guerra entre las facciones revolucionarias, que se

desarrolló con mayor intensidad entre 1914 y 1916, retrasó aún más la reorganización del Estado y terminó de desquiciar la hacienda pública, al hacer prácticamente imposible mantener un control sobre la recaudación y eliminar toda posibilidad de integrar un presupuesto de egresos y poder apearse a él en medio de la emergencia continua.

Antecedentes. Luis Cabrera y Rafael Nieto: dos vidas en la vorágine de la Revolución

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

Luis Vicente Cabrera Lobato nació el 7 de julio de 1876 en el seno de una familia humilde en Zacatlán de las Manzanas, Puebla, siendo presidente aunque ya por pocos meses Sebastián Lerdo de Tejada. A fines de ese mismo año el general Porfirio Díaz lograría por fin su más caro anhelo: conquistar la presidencia de la República en su segundo intento armado, ya que la Revolución de Tuxtepec logró imponerse después de que la fallida Revolución de la Noria había fracasado estrepitosamente cuatro años antes. Hasta 1911 la vida de Cabrera y el porfiriato transcurrieron paralelamente en más de un sentido: su niñez coincide con el primer periodo de Díaz y la presidencia de Manuel González y transcurre en su ciudad natal, en donde realiza sus primeros estudios. A los trece años de edad su familia lo envía a la ciudad de México para que prosiga su formación en la Escuela Nacional Preparatoria, en donde sus estudios fuertemente influidos por el positivismo que impregnaba sus planes de estudio coinciden con el apogeo del porfiriato y el ascenso de “los científicos”, distinguidos egresados a su vez de la Preparatoria. Su precaria salud lo obliga a interrumpir sus estudios y durante una breve temporada se desempeña como maestro en Tecomaluca, Tlaxcala, pero finalmente regresa a la ciudad de México y después de estar algún tiempo entre las tres principales profesiones liberales de la época (leyes, medicina o ingeniería) se inscribe en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Es el año de 1896 y don Porfirio se encuentra en la cúspide de su poder.

Los años de su formación profesional no fueron fáciles para Luis Cabrera, ya que sus penurias económicas lo obligaron a desempeñar

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

Después de tantas vicisitudes por fin logra terminar sus estudios de abogado y se titula el 18 de mayo de 1901 con la defensa de la tesis “Los seguros sobre la vida en México”. A partir de entonces comenzó a ejercer su profesión pero sin abandonar el periodismo. Primero ejerció como postulante asociado con un compañero universitario y entrañable amigo, el licenciado Rodolfo Reyes, hijo del secretario de Guerra, procónsul neoleonés y ya para entonces aspirante a la presidencia, el general Bernardo Reyes. Posteriormente trabajó en el bufete de William A. McLaren y Rafael Hernández hasta 1912, año en el que se independizó. En 1911 comenzó a impartir clases de derecho civil en la recién creada Universidad Nacional de México y al año siguiente fue director de su Escuela de Jurisprudencia.¹

La participación de Luis Cabrera en la política militante se remontaba por lo menos al año de 1908, cuando participó en los primeros clubes antirreleccionistas. Si bien Cabrera era originalmente partidario de la candidatura de Bernardo Reyes, apoyó la de Madero cuando se convenció de que el viejo dictador había logrado disciplinar sin mayor problema al padre de su amigo. Pese a ello, nunca fue maderista y el propio Madero, aunque reconocía su capacidad, siempre vio con recelo su amistad con Rodolfo Reyes y sus iracundos ataques contra los científicos y en particular contra el secretario de Hacienda José Yves Limantour.² Fue uno de los más agudos críticos de los Tratados de Ciudad Juárez y de la ingenuidad que a partir de entonces caracterizó la mayor parte de los movimientos de Madero frente a la vieja clase

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

² Eugenia Meyer, “Estudio introductorio”, en Luis Cabrera, *op. cit.*, p. 12.

política porfirista. Cuando el presidente interino Francisco León de la Barra le ofreció la Subsecretaría de Gobierno con Emilio Vázquez Gómez como secretario de Gobernación, Cabrera declinó no por falta de interés en el cargo sino por cálculo político: desconfiaba del presidente interino y prefería un mejor comienzo para su carrera en el gobierno. Fue por ello que lanzó su candidatura independiente por el 11° distrito electoral del Distrito Federal, correspondiente a Tlalpan, Milpa Alta, Coyoacán y San Ángel.³

La vida de Rafael Nieto contrasta con la de Cabrera por haber sido menos atribulada hasta que el destino los juntó en la XXVI Legislatura. Rafael Nieto Compeán nació en Cerritos, San Luis Potosí, el 24 de octubre de 1884. Realizó sus primeros estudios en su ciudad natal y ya en la adolescencia se trasladó a la capital de su estado, donde radicó cuatro años para después regresar a Cerritos, en donde abrió un comercio y contrajo matrimonio a los 19 años con Esther Castillo. Al mismo tiempo que se dedicaba a atender su negocio cultivó la lectura y promovió la cultura; dentro de estas actividades se cuentan sus colaboraciones en la publicación local el *Chisgarabis* y su primera composición: la zarzuela *El joyero*. A partir de 1908 intervino activamente en el Ayuntamiento de Cerritos y en 1912 resultó electo diputado federal a la XXVI Legislatura.⁴

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

A medida que aumentaba el número de los alzados de todas las tendencias en contra del gobierno de Madero (Orozco, Zapata, Félix Díaz, Bernardo Reyes), las posiciones políticas se iban aclarando en la Cámara de Diputados: quienes estaban a favor de llevar a cabo las reformas necesarias para satisfacer las demandas sociales, como Luis

³ *Ibidem*.

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

Cabrera, Rafael Nieto y Jesús Urueta, se agruparon en el Bloque Renovador, en tanto que los defensores del *status quo* porfiriano como Querido Moheno y José María Lozano reaccionaron airadamente dentro y fuera del recinto legislativo en contra de los diputados reformistas. El Bloque Renovador llegó a reunir a casi cien diputados, pero la campaña de desprestigio desatada en su contra arreciaba día con día como parte de la ofensiva general en contra del gobierno de Madero. Fue en ese escenario que los diputados renovadores optaron por hablar con el presidente para que tomara conciencia del peligro que se cernía sobre su gobierno y recomendarle que reestructurara su gabinete nombrando a revolucionarios de probada lealtad. Encabezados por José Novelo, los diputados se entrevistaron con el presidente el 25 de enero de 1913, pero Madero desestimó sus propuestas y terminó abruptamente con la reunión. Después del altercado, Cabrera opta por abandonar la ciudad ante la inminencia del golpe de estado, mientras que Nieto decide permanecer en su puesto.⁵

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

Mientras tanto, Rafael Nieto había corrido toda suerte de aventuras por su decisión de permanecer en la capital del país pese a la inminente

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

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

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

El gobierno pre-constitucional de Carranza

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

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

⁷ Tita Valencia, "Biografía y estudio introductorio", en Rafael Nieto, *Rafael Nieto: la patria y más allá (Antología)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 54-56.

la economía nacional por la emisión descontrolada de billetes sin garantía de ninguna especie, los famosos “bilimbiques”.

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

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

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 ningún respaldo en moneda metálica. Desde 1914 pero sobre todo a lo largo de 1915, los billetes de banco eran aceptados cada vez con mayores descuentos sobre su valor nominal mientras la moneda metálica desaparecía porque la gente prefería atesorarla para poner a salvo sus ahorros, una vez que los bancos habían dejado de garantizar sus depósitos en oro y plata. Al llegar a la ciudad de México, Carranza anunció emisión de papel moneda “infalsificable” que inicialmente se proyectó por un monto de \$ 250 000.00 pero terminó siendo del doble. Los billetes “infalsificables” sólo serían canjeados por billetes de las anteriores emisiones del Ejército constitucionalista o por las obligaciones provisionales emitidas por el gobierno de Francisco S. Carvajal unos días antes de la firma de los Tratados de Teoloyucan.⁸

La Secretaría de Hacienda se encontraba facultada para vigilar que las instituciones bancarias se sujetaran a las disposiciones legales en

⁸ Tita Valencia, “Biografía y estudio introductorio”, en Rafael Nieto, *op. cit.*, p. 81.

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 esos bancos no podrían seguir funcionando.⁹

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 se decretó la incautación de todo el sistema bancario, pasando a manos del gobierno el funcionamiento de los mismos.¹⁰

Rafael Nieto siguió trabajando en la cuestión de los bancos de emisión porfirianos, que seguían siendo fuente inagotable de problemas. Para entonces ya se había incorporado al equipo de la Secretaría de Hacienda Antonio Manero. En diciembre de 1916 Rafael Nieto sintetizó en su artículo “Proyecto para la creación del Banco de México” los lineamientos generales de la reorganización del sistema financiero mexicano. Nieto recogió la preocupación de Carranza sobre la creación del banco único de emisión, pero profundizó en el problema acerca de cuál de las distintas opciones existentes para su creación era la más viable, dadas las condiciones del país. La conclusión a la que llegó fue que el mejor esquema era el de un banco bajo control del gobierno de la República pero con participación mixta en su capital accionario, tanto de particulares como del propio Estado. Acerca de los antiguos bancos de emisión, consideraba viable que los que estuvieran en buen estado se

⁹ 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 (editores), *Banca y poder en México*, México. Grijalbo, 1986, p. 378-379.

¹⁰ Hilda Sánchez Martínez, *op. cit.*, p. 380.

fusionaran en el banco único de emisión, mientras que los otros podrían continuar existiendo pero ya sin la facultad de emitir billetes.¹¹

La reorganización del sistema financiera mexicano sólo sería viable si se lograba terminar con la emisión de papel moneda, pero para ello se necesitaba alcanzar primero la nivelación de presupuestos. Para ello Nieto proponía tres puntos:

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

Éste es probablemente el documento más importante sobre la reorganización económica del país producido en este periodo, ya que involucra no solamente al sistema financiero, sino a las finanzas públicas y a la participación económica del Estado en su conjunto. El gran mérito de Nieto era que combinaba una asombrosa información sobre las tendencias mundiales de la economía con una clara intuición acerca de las necesidades futuras del país. Al mismo tiempo que se mantenía al tanto de los avances internacionales en materia de economía y administración financiera, su interés por el socialismo lo llevaba a plantearse con frecuencia la posibilidad de atemperar las desigualdades sociales mediante una mayor participación del Estado en la economía. En ese sentido, se lo puede considerar como un precursor intuitivo de lo

¹¹ Luz María Uthhoff, *La situación financiera durante la Revolución Mexicana. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, tesis de doctorado en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, 142 p.

que unos años después sería avalado teóricamente por Keynes: el Estado interventor con una creciente participación en la producción directa de bienes y servicios y en la satisfacción de demandas sociales.

Sin embargo, el principal obstáculo para la reorganización hacendaria seguía siendo la guerra y su principal opositor, el Ejército Constitucionalista. El principal reto que tuvieron que enfrentar los encargados de las finanzas nacionales fue la centralización de las finanzas, ya que esto implicaba restarles atribuciones hacendarias y financieras a los generales. Hasta ese momento, los jefes militares habían actuado como amos y señores absolutos de los territorios controlados por sus tropas. En ese sentido, se había hecho frecuente que dispusieran la intervención o incautación de bienes propiedad de simpatizantes del enemigo; que establecieran contribuciones especiales y préstamos forzosos; que recaudaran impuestos y administraran aduanas y, por último, pero no menos grave, que ordenaran la emisión de billetes que eran de curso obligatorio mientras conservaban el control militar de la región, pero que no valían nada una vez que lo perdían. Para remediar esta situación que era fuente de zozobra para la población y de descontrol administrativo, financiero e incluso político y militar para el gobierno provisional, la Secretaría de Hacienda giró diversas circulares y logró que el primer jefe emitiera varios decretos con el objeto de limitar las atribuciones financieras de los caudillos militares.¹²

Consciente de que era prácticamente imposible regularizar las finanzas de los ejércitos revolucionarios durante la campaña contra Huerta, Luis Cabrera había aconsejado a Carranza desde antes de que se hiciera cargo de la Secretaría de Hacienda que emitiera un decreto de “amnistía” para los generales revolucionarios, según el cual se cargarían al erario en el rubro de pérdidas todas las cantidades en efectivo o en valores tomadas por las fuerzas constitucionalistas de las oficinas públicas federales desde el 19 de febrero de 1913 hasta el 20 de agosto de 1914. Dicho de otra forma, el dinero público del que hubieran dispuesto los generales y demás jefes constitucionalistas se daba por perdido. Pero a partir de entonces, los jefes militares que hubieran manejado fondos quedaron obligados a rendir cuentas a la Tesorería. La Secretaría de Hacienda también expidió numerosas circulares a los jefes militares para que integraran un registro donde constaran todos los vales y promesas de pago que hubieran contraído a nombre del Ejército Constitucionalista.¹³

Los intentos de Luis Cabrera por meter orden en las finanzas de los generales constitucionalistas lo llevaron a un enfrentamiento di-

¹² Luz María Uhthoff, *op. cit.*, p. 144.

¹³ *Ibidem*, p. 146.

recto con la Secretaría de Guerra. Sus titulares Ignacio L. Pesqueira (hasta marzo de 1916) y Álvaro Obregón (hasta el final del gobierno pre-constitucional) se opusieron a que se redujera el gasto militar pues, aunque los convencionistas habían sido derrotados militarmente, el territorio nacional distaba mucho de estar completamente pacificado. Ante la política de centralización de las potestades tributarias y financieras instrumentada por la Secretaría de Hacienda, los generales respondieron acusando a Luis Cabrera de enriquecimiento ilícito “con los dineros del pueblo”. Los generales con mando de tropas en el frente de batalla lo acusaban de que por su burocratismo en la autorización de recursos extraordinarios comprometía el resultado de las acciones contra el enemigo. El primer jefe procedió hábilmente para tratar de apaciguar a sus generales y a cambio de quitarles el control de los recursos públicos, les dio numerosas oportunidades para enriquecerse mediante concesiones especiales, compensaciones monetarias por los servicios prestados y préstamos de la Tesorería. Entre los generales que fueron recompensados por sus triunfos militares se encontraban Álvaro Obregón, Pablo González, Enrique Estrada, Francisco Murguía y Manuel M. Diéguez. Por si fuera poco, los gobernadores y comandantes militares de los estados siguieron controlando los fletes de ferrocarril y la circulación de mercancías.¹⁴

Sin embargo, cuando el general Álvaro Obregón se hizo cargo de la Secretaría de Guerra, los enfrentamientos entre esa dependencia y Hacienda aumentaron por una razón muy simple: el secretario de Guerra sabía muy bien que el manejo de los recursos confería poder político, y no estaba dispuesto a depender de Cabrera en ese punto. Ante la disposición oficial de que las órdenes de pago sólo podían ser autorizadas por el primer jefe y el secretario de Hacienda, Obregón consiguió que Carranza lo autorizara para que el secretario de Guerra también pudiera girar esas órdenes en casos especiales.¹⁵

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

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem*, p. 144-150.

nuevas incautaciones o para revertir las que se hubieran realizado sin bases suficientes en el pasado. Al establecerse el gobierno provisional en la ciudad de México, Carranza dispuso que todos los bienes intervenidos fueran administrados por la Secretaría de Hacienda, que creó para tal efecto la Dirección General de Bienes Intervenidos.¹⁶

Los jefes militares siguieron incautando bienes a su antojo y el primer jefe tuvo que prohibir a las juntas interventoras de los estados que se abstuvieran de incautar nuevas propiedades. Pero el problema estalló cuando la Dirección General de Bienes Intervenidos anunció que iba a comenzar a estudiar el procedimiento de devolución de los bienes. Carranza había establecido los lineamientos generales de la devolución, según los cuales la mayor parte de los bienes incautados serían devueltos, salvo aquellos cuyos dueños hubieran sido procesados o pudieran ser responsables civilmente de haber sido cómplices manifiestos del gobierno de Huerta. El trámite de entrega implicaba el compromiso por escrito de no tomar las armas en contra del gobierno constitucionalista y se acogieron a esta opción connotados porfiristas como José Yves Limantour y Teodoro Dehesa, así como importantes empresas. A lo largo del proceso de desincautación se presentaron numerosas irregularidades, como extorsiones a cargo de los funcionarios encargados de tramitar el proceso y saqueos antes de devolver las propiedades.¹⁷

Para sacar adelante este proceso que iba a ser especialmente complicado, Luis Cabrera designó como director general de bienes intervenidos al general e ingeniero Pascual Ortiz Rubio, quien se enfrentó a los jefes militares que opusieron resistencia a devolver los bienes incautados. El caso más sonado fue el de los automóviles, ya que eran muy codiciados no sólo por los jefes militares desplegados a lo largo del país, sino por los propios funcionarios del gobierno de Carranza. Ortiz Rubio señaló que “altas personalidades han estorbado en gran parte el cumplimiento de las órdenes emanadas de esta dirección a mi cargo” y en agosto de 1916 presentó su renuncia a pesar de los ruegos de Cabrera. En octubre Carranza designó como nuevo director general de Bienes intervenidos a Eduardo Herrera, pero su oficina pasó a depender de la Secretaría de Gobernación. A fines de 1916 el primer jefe tuvo que girar una circular en la que se establecía que, a excepción de los secretarios de Estado, subsecretarios y oficiales mayores, todos los demás funcionarios que tuvieran en su poder algún automóvil propiedad de la nación debían entregarlo.¹⁸

¹⁶ *Ibidem*, p. 150.

¹⁷ *Ibidem*, p. 152.

¹⁸ *Ibidem*, p. 154.

Otro problema complicado que tuvieron que enfrentar Cabrera y Nieto fue el de las compañías extranjeras petroleras y mineras, a las que Carranza había gravado con impuestos sobre la producción desde el decreto del 20 de julio de 1914. A partir de entonces las compañías habían cuestionado la validez de la medida y se habían emprendido arduas negociaciones para lograr el cumplimiento del decreto. El problema subió de tono cuando los gravámenes se incrementaron durante el segundo semestre de 1915 y las compañías extranjeras presionaron a sus gobiernos para que condicionaran el reconocimiento de Carranza al cumplimiento de las condiciones originales de las concesiones que el gobierno de Díaz les había otorgado. Por otro lado, la Primera Guerra Mundial provocó un auge de las exportaciones mexicanas de minerales y petróleo que el gobierno de Carranza consideraba justo aprovechar para nivelar las finanzas públicas mediante nuevos impuestos. Para estudiar estos problemas Carranza creó la Comisión Técnica del Petróleo y nombró inspectores en esta industria. En abril de 1916 la Comisión presentó un dictamen en el que sostenía la necesidad de expropiar el petróleo debido a que la mayor parte de los campos estaban en poder de grandes monopolios extranjeros. Las complicaciones diplomáticas y las represalias que hubiera traído una medida de esta naturaleza, en un momento especialmente delicado de las relaciones con Estados Unidos, llevaron a Carranza a archivar esta propuesta.¹⁹

En vísperas del Congreso Constituyente, Luis Cabrera se vio obligado a ausentarse del país: Carranza le había encomendado que viajara a los Estados Unidos como parte de la Comisión Mixta Mexicano-Americana encargada de discutir el retiro de la expedición punitiva comandada por el general Pershing que se había internado en territorio mexicano para perseguir a Francisco Villa después de su incursión sobre Columbus. Cabrera encabezó la sección mexicana de la comisión, que estuvo integrada, además de él, por los ingenieros Ignacio Bonillas y Alberto J. Pani, mientras que la sección americana estuvo presidida por el secretario del interior Franklin K. Lane. Los trabajos de la Comisión se desarrollaron del 4 de septiembre de 1916, fecha en la que el secretario de estado Robert Lansing ofreció un banquete en Nueva York, hasta el 15 de enero de 1917, cuando terminaron después de 52 sesiones, la mayoría de las cuales se desarrolló en forma por demás accidentada debido al carácter de Cabrera y Lane, que no congeniaron desde el principio.²⁰ El origen de las dis-

¹⁹ *Ibidem*, p. 203.

²⁰ Alberto J. Pani, *Apuntes autobiográficos*, v. 1, México, Librería de Manuel Porrúa, 1950, p. 211 (Biblioteca Mexicana 6).

crepancias entre ambas delegaciones era la posición norteamericana de condicionar el retiro de la expedición de Pershing a que el gobierno mexicano se comprometiera oficialmente a proteger las vidas y los bienes de los extranjeros, lo que implicaba que se les permitiera la reanudación inmediata de las labores en las minas y otras industrias. Aunque en algún momento Pani y Bonillas se mostraron favorables a aceptar la propuesta norteamericana, Cabrera se apegó estrictamente a las instrucciones de Carranza de negociar la retirada de las tropas sin involucrar asuntos que no tenían nada que ver con el motivo original de la expedición punitiva.²¹

La reorganización de la hacienda pública durante el primer gobierno constitucional

Proclamada la Constitución, el 5 de febrero de 1917 en Querétaro, se efectuaron las elecciones para integrar los poderes federales en abril de ese mismo año, de tal forma que por primera vez desde 1913 el gobierno federal quedó legalmente constituido con sus tres poderes el 1º de mayo de ese mismo año. Dentro de los retos más importantes del nuevo Estado estaban la completa pacificación del territorio nacional, la normalización de las relaciones con el exterior y la recuperación de la capacidad del Estado para controlar la recaudación y normalizar sus gastos mediante un presupuesto coherente. El primer reto era a su vez un requisito indispensable para que los otros tuvieran éxito: se necesitaba pacificar el país para normalizar la recaudación y disminuir los gastos de guerra y para evitar nuevos daños a las propiedades e intereses extranjeros en México. Por otro lado, la normalización de las relaciones con el exterior requería resolver el problema de las reclamaciones de guerra, atender las inquietudes de los gobiernos extranjeros acerca de las implicaciones del régimen de propiedad establecido en la nueva Constitución sobre las propiedades y concesiones en poder de sus ciudadanos y, por último pero no menos importante, se necesitaba renegociar el pago de la deuda externa que se había suspendido desde el gobierno de Victoriano Huerta y que se había incrementado aceleradamente por los intereses vencidos, para tener acceso a nuevos créditos y poder constituir el banco único de emisión.

Luis Cabrera, que había permanecido en Estados Unidos la mayor parte del tiempo que duraron las deliberaciones del Congreso Constituyente, decidió postularse nuevamente para ser diputado en

²¹ Luz María Uhthoff, *op. cit.*, p. 206.

la XXVII Legislatura. Ganó una vez más las elecciones pero esta vez por el distrito de Zacapoaxtla, Puebla, aunque la calificación de su elección se enfrentó a varias impugnaciones y trabas por parte de sus enemigos políticos. Su triunfo fue reconocido finalmente, por lo que presentó su renuncia a la Secretaría de Hacienda el 1° de mayo de 1917, al iniciarse el gobierno constitucional de Carranza y los trabajos del nuevo Congreso.

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

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

A principios de 1917, el todavía primer jefe había decidido integrar la Comisión de Reordenación Administrativa y Financiera, formada por Luis Cabrera, Rafael Nieto y Alberto J. Pani. La Comisión siguió funcionando después de la toma de posesión de Carranza como presidente constitucional y contrató los servicios de asesores nacionales y extranjeros, pero dejó de trabajar en diciembre de 1918 cuando el secretario de Industria y Comercio, Alberto J. Pani, salió del país para

hacerse cargo de la Embajada de México en París, al mismo tiempo que Luis Cabrera, que había terminado su periodo como diputado, se encontraba en América del Sur al frente de una delegación que el primer jefe había enviado para dar a conocer las razones y los propósitos de la Revolución Mexicana a las hermanas repúblicas latinoamericanas.

Entre las personas que realizaron estudios para la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera destacaron Edward Kemmerer y Henry Alfred Chandler. De Kemmerer nos ocuparemos más adelante, ya que sus trabajos se centraron en la estabilización monetaria del país, pero en el caso de Chandler llama la atención su propuesta para reorganizar los impuestos con el objeto de simplificar su pago. Se fueron sustituyendo los impuestos de cuantía fija por impuestos *ad valorem*, con el objeto de evitar que las constantes oscilaciones en los precios de los artículos de exportación no obligaran a revisar continuamente las cuotas. La importancia de los impuestos a la exportación fue subrayada por Chandler y tomada en cuenta por las autoridades hacendarias mexicanas, ya que tradicionalmente habían sido las importaciones las que eran gravadas. El sistema de derechos de exportación se convirtió en uno de los rubros más importantes del sistema de impuestos ya que la Guerra Mundial incrementó la demanda externa por materias primas mexicanas.²²

Los problemas más severos que tuvo que enfrentar el subsecretario encargado del despacho fueron los apremios financieros del nuevo gobierno, que en varios momentos no contó con los recursos necesarios incluso para garantizar el pago de su propia nómina. Ni siquiera había un control exacto de cuanto estaba ingresando a la Tesorería de la Federación: estimaciones posteriores difieren sobre los ingresos del gobierno federal en 1918 en un rango que va desde \$ 111 182 000.00 según las más conservadoras hasta \$ 148 341 823.00 según las más optimistas. Por el lado del gasto se estima que el presupuesto de 1918 disminuyó en 63 millones de pesos con respecto al ejercicio fiscal de 1913-1914 y más de la mitad del mismo fue ejercido por la Secretaría de Guerra: por lo menos 77 millones de pesos, frente a los siete millones ejercidos por la recién creada Secretaría de Agricultura o los \$ 2 800 000.00 ejercidos por la Secretaría de Industria y Comercio a cargo de Alberto J. Pani.²³ El peso del ejército sobre las finanzas públicas era desmesurado para la capacidad de recaudación de gobierno; a fines de 1916 se estimaba que las fuerzas constitucionalistas sumaban 125 mil soldados y

²² *Ibidem*, p. 242.

²³ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, 1994, p. 134.

tres mil oficiales. En mayo de 1917, Carranza suprimió los cuerpos de ejército y las comandancias militares para formar en cambio divisiones, brigadas, batallones y regimientos, pero en los hechos la reorganización administrativa no se tradujo de inmediato en una reducción significativa de efectivos y por consiguiente, del gasto militar.²⁴

Nieto obtuvo un importante incremento en la recaudación proveniente de impuestos interiores mediante el aumento de la “contribución federal”, impuesto que consistía en un porcentaje que se cobraba sobre los impuestos administrados por los estados y los municipios. Al final del gobierno de Porfirio Díaz el porcentaje que normalmente se pagaba ascendía a 20 %, pero durante el gobierno de Carranza este porcentaje llegó a ser de 60 %. A pesar de la situación del país que no había logrado pacificarse por completo, Hacienda confiaba en lograr una mayor centralización de la recaudación mediante este incremento en la contribución federal (como efectivamente ocurrió), pero el resto de los impuestos permaneció sin mayores modificaciones.²⁵

En un esfuerzo por incrementar la recaudación, el presidente reafirmó el 19 de febrero de 1918 la propiedad de la nación sobre el subsuelo y declaró que quienes desearan seguir explotando los bienes de la nación deberían obtener una concesión por parte del gobierno. En esa misma ocasión anunció un nuevo impuesto sobre la industria petrolera de 9.4 centavos por barril que representaban un aumento casi 25 % en relación con los 6.8 centavos anteriores. Inmediatamente los empresarios petroleros apelaron a sus gobiernos y el propio Carranza se encontró con el problema de que para hacer cumplir su decreto tendría que enfrentar a Manuel Peláez, que controlaba los pozos petroleros de Tamaulipas, y a Félix Díaz, que controlaba la región de Minatitlán. Ante la amenaza de una intervención militar norteamericana procedente de Texas sobre la franja petrolera de Tamaulipas y Veracruz, Carranza decidió posponer indefinidamente la aplicación del decreto.²⁶

El déficit del presupuesto se fue agravando pese al incremento en la recaudación fiscal que lograron Nieto y Cabrera en 1919, cuando los ingresos del gobierno alcanzaron \$ 200 349 555.00, de los cuales \$ 17 332 000.00 provenían de la industria petrolera. Eran los años del primer boom petrolero mexicano: la producción había pasado de 55 292 770 barriles en 1917 a 87 072 954 barriles en 1919. Sin embargo, los inversionistas petroleros se negaban a reconocer el nuevo régimen de propiedad emanado de la Constitución, a tal grado que conservaban en nómina sus guardias blancas para proteger los campos

²⁴ Luz María Uththoff, *op. cit.*, p. 213 y 249-250.

²⁵ *Ibidem*, p. 240.

²⁶ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios*, p. 135.

petroleros y al menor incidente recurrían a sus gobiernos en busca de protección. Las incursiones del ejército mexicano en la zona petrolera causaron alarma en Washington en 1919 y se desató una nueva fiebre intervencionista que llevó a plantear la posibilidad de revocar el reconocimiento diplomático y preparar una nueva intervención militar.²⁷

A partir del 6 de abril de 1919 y hasta Tlaxcalantongo, Luis Cabrera se hizo cargo nuevamente de la Secretaría de Hacienda. Son los meses en los que el primer jefe siente que tiene el poder suficiente para definir su propia sucesión presidencial a espaldas de sus generales y en los que decide heredarle la presidencia a un civil, mientras que desde Sonora el general Álvaro Obregón declara su intención de participar en la campaña por la presidencia de la República aun en contra del parecer de su antiguo jefe. A principios de junio de 1919 Obregón lanza un manifiesto en que fija su posición sobre los problemas nacionales y anuncia su candidatura a la presidencia. Recurriendo a la simplificación acostumbrada de dividir al país en dos bandos, el liberal y el conservador, señala que aunque el liberal está en el poder, está en grave riesgo de dividirse entre otras razones, por el proceder de Carranza. En relación con la Hacienda pública, Obregón proponía una reducción del presupuesto en lugar de aumentar los impuestos para tratar de lograr el equilibrio de las finanzas públicas. La respuesta de Cabrera no se hizo esperar y utilizando su seudónimo escribió que el problema del país no era solamente político, sino que estaba a discusión su proyecto nacional. En el plano económico, la discusión se centraría en quienes consideraban necesario buscar la igualdad entre las clases sociales, la mejor distribución de la propiedad territorial y la equidad entre el trabajo y el capital, frente a quienes consideraban que lo que se necesitaba era capital y que el gobierno debía propiciar las condiciones para atraerlo. El tiempo diría, consideraba Cabrera, cual de las dos visiones habría de imponerse.²⁸

La cuestión bancaria y el problema monetario

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

²⁷ *Ibidem*, p. 145.

²⁸ Luz María Uthhoff, *op. cit.*, p. 288-289.

dificultades casi insalvables para echarlo a andar, el más importante de los cuales era la carencia de recursos.

Cuando parecía haber quedado atrás el problema de los bilimiques y la circulación monetaria se normalizaba, un nuevo problema apareció en el horizonte: la apreciación de la plata. A mediados de 1917 comenzaron a subir los precios internacionales de la plata debido a los desajustes del mercado internacional como consecuencia de la Primera Guerra Mundial. La consecuencia inmediata fue que en el caso de las monedas de cincuenta centavos el valor intrínseco era superior a su valor nominal, por lo que comenzaron a desaparecer de la circulación ya fuera porque eran atesoradas por los particulares o porque abandonaban el país como contrabando. El gobierno resolvió la emergencia creada por esta situación y que amenazaba con desquiciar nuevamente el sistema de pagos del país emitiendo monedas de menor tamaño para superar el desajuste, pero el problema puso nuevamente en evidencia la necesidad de contar con papel moneda de aceptación general, garantizado por una única autoridad monetaria. El periódico *Excélsior* emprendió con tal motivo una campaña durante el segundo semestre del año a favor del papel moneda como medio circulante.²⁹

En diciembre de 1917 el presidente envió al Congreso el “Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión”, elaborado por el subsecretario encargado del despacho, Rafael Nieto. En la exposición de motivos, el presidente Carranza recordó al Congreso de la Unión las razones que llevaron al Constituyente a aprobar la inclusión dentro de la Constitución del banco único de emisión:

El Congreso Constituyente consideró, atinadamente, que se hacía necesario un cambio radical en el sistema bancario de la República, sobre bases económicas más racionales, y con el propósito de que el Estado obtuviera de la nueva legislación bancaria los beneficios a que la nación tiene derecho. De ahí que en la constitución política en vigor quedara estampado el precepto de establecer en la República un solo Banco de Emisión, controlado por el gobierno federal.³⁰

La creación del banco único de emisión constituía el paso definitivo para normalizar el régimen monetario de la República y para darle al Estado el control sobre la política monetaria. Sin embargo, hasta

²⁹ Álvaro Matute, *Las dificultades del nuevo Estado*, México, El Colegio de México, 1995 (Historia de la Revolución Mexicana 7), p. 210-211.

³⁰ Rafael Nieto, “Proyecto de Ley Orgánica del Banco Único de Emisión presentado por el C. Presidente de la República, Venustiano Carranza”, en Rafael Nieto, *op. cit.*, p. 323.

entonces no había podido concretarse debido a que el gobierno mexicano quería normalizar sus relaciones con la comunidad financiera internacional para contar con suficientes recursos, incluidos créditos del exterior, para la fundación del banco:

El Ejecutivo a mi cargo ha venido palpando, desde hace un año, las serias dificultades que entraña un régimen monetario a base metálica; pero, sin embargo, no había considerado oportuno que, sin recursos del exterior, se estableciera el nuevo Banco de Emisión, en razón de que, para no poner en peligro el éxito de la nueva institución bancaria, era preciso iniciar sus operaciones sobre bases firmes, contando con una cierta normalización de los ingresos y egresos del gobierno de la República, a efecto de alejar el peligro de que una necesidad pública imperiosa hiciera vacilar en sus principios la marcha de la nueva institución de crédito. Por otra parte, se hacía necesaria la desaparición o atenuación de la desconfianza, en parte justificada, pues que ha sido difícil para el público distinguir hasta dónde la desaparición de la riqueza correspondía a los excesos naturales de todo movimiento armado, y hasta dónde tenía origen en la injusta organización económica de regímenes pasados y en las mismas condiciones revolucionarias en el país.³¹

El proyecto fue enviado a los secretarios de ambas Cámaras por Rafael Nieto el 8 de diciembre de 1917. Sin embargo, el error de cálculo que había llevado al presidente a enviar al Congreso su iniciativa se debía a que existía un optimismo poco justificado en el gobierno sobre la posibilidad de lograr un arreglo pronto con los acreedores internacionales de México. En realidad, tanto en la creación del banco único de emisión como en la renegociación de la deuda al gobierno de Carranza le correspondió dar los primeros pasos, pero la solución a estos dos problemas les correspondería a los siguientes gobiernos.

La necesidad de llegar a un entendimiento con la banca internacional llevó al gobierno de Carranza a moderar su actitud hacia los banqueros mexicanos, con el interés que éstos sirvieran como intermediarios. En el otoño de 1918, el subsecretario Nieto inició un acercamiento con el director del Banco Nacional de México, Agustín Legorreta, para tratar de encontrar una solución política al decreto del 15 de septiembre de 1916, que abrogó las concesiones de los bancos de emisión y los declaró en proceso de liquidación. El acuerdo alcanzado por Nieto y Legorreta estipulaba que el Banco Nacional dejaría de emitir billetes y redimiría los que hubiera emitidos anteriormente, a cambio de seguir operando y de que el gobierno reconociera su deuda y pa-

³¹ *Ibidem*, p. 323.

gara un interés del diez por ciento anual sobre la misma, pagadero al final del bimestre. La deuda reconocida por el gobierno no incluiría la participación del banco en la suscripción de los bonos de la serie B de 1913. El proyecto fue aprobado en lo general por el gabinete, pero Carranza se reservó la decisión final sobre los intereses que el gobierno estaría dispuesto a pagar. De esta manera, el Consejo de Administración recuperó el control sobre las actividades del banco.³²

El 13 de noviembre de 1918 se expidió una nueva Ley Monetaria que reemplazaba a la que estaba vigente desde 1905. Su característica más importante era la reducción de la ley en las monedas de plata a .800. Las denominaciones de las monedas que estarían en circulación serían de un peso y cincuenta, veinte y diez centavos, Quedaba prohibida la refundición y exportación de la antigua moneda fraccionaria por parte de los particulares. El decreto fue respaldado con una importante acuñación de las nuevas monedas durante el último mes y medio de 1918 y en octubre de 1919 entraron en circulación nuevas monedas de plata y bronce, que fueron recibidas con un incremento en los precios al menudeo, pero la nueva emisión coincidió con un repunte en el precio internacional de la plata que nuevamente puso en una situación difícil a la estabilidad monetaria del país.

En enero de 1920, el presidente Carranza emitió un nuevo decreto autorizando a la Comisión Monetaria a emitir vales de un peso y cincuenta centavos, con el carácter de “especie fraccionaria de la moneda de oro nacional”. Los vales circularon, con bastante resistencia por parte del público, por la experiencia aún reciente de los bilimbiques, pero circularon a final de cuentas.³³

La renegociación de la deuda pública

Después de varios años de haberse suspendido los pagos de la deuda exterior de México y ante la situación todavía incierta que observaban en nuestro país, los banqueros extranjeros presionaban a sus gobiernos para que el pago de la deuda fuera incluido como parte de las condiciones para reconocer al nuevo gobierno. Para entonces las cosas no solo habían cambiado en México sino en el mundo, debido principalmente a la Primera Guerra Mundial, que había concedido a los banqueros norteamericanos la hegemonía dentro de las finanzas internacionales. A su vez, el gobierno de los Estados Unidos pasó a representar los intereses

³² Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios*, p. 139.

³³ Álvaro Matute, *Las dificultades del nuevo Estado*, p. 211.

de sus aliados europeos en México, pero subordinándolos a sus propios intereses, con lo cual la renegociación de la deuda pasó a formar parte de la ya de por sí complicada agenda de las relaciones entre México y los Estados Unidos, complicada por el artículo 27 constitucional, que tanto preocupaba a los inversionistas extranjeros, y por la renuencia del gobierno de Carranza a participar en la guerra.³⁴

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

Como botón de muestra, el ex presidente de México y ex canciller en el último gabinete de Díaz, Francisco León de la Barra, fungía como asesor de los banqueros franceses y redactó un memorándum “sobre la defensa de los intereses privados en México”, que recogía las preocupaciones de los acreedores de su país y consideraba que había llegado el momento de plantear al nuevo gobierno las condiciones que debería satisfacer antes de recuperar su “respetabilidad financiera”. Entre éstas incluía el reconocimiento de los bonos de la deuda exterior pertenecientes a emisiones que hubieran sido autorizadas por el Congreso mexicano, incluida la famosa serie B de 1913 emitida por el gobierno de Huerta, así como el reconocimiento a todas las concesiones otorgadas a los bancos y a las compañías ferrocarrileras y petroleras. Finalmente, esperaban que la Secretaría de Hacienda acreditara los impuestos pagados por las empresas a cualquiera de los ejércitos revolucionarios (incluidos los convencionistas).³⁵

El primer problema que se le presentaba al presidente Carranza era el de la interlocución con la banca internacional, dada la desconfianza que inspiraba su gobierno en los círculos financieros extranjeros. Por si fuera poco, la fama de radical que le habían valido sus artículos y la mala fe de sus enemigos le hacía un flaco favor a Luis

³⁴ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios*, p. 124.

³⁵ *Ibidem*, p. 125.

Cabrera en ese sentido, a pesar de que mantenía algunos contactos con la clase política en Washington que ayudaban a matizar esta percepción. Los que hubieran podido ser los intermediarios naturales, los banqueros mexicanos y en particular los miembros del Consejo del Banco Nacional de México, el más importante del país y el mejor conocido fuera de sus fronteras, no tenían demasiados incentivos para cooperar con Carranza con su banco incautado como estaba y obligado a extender préstamos sin garantía para que el gobierno pudiera pagar sus sueldos. A pesar de ello, el director del Banco Nacional, Agustín Legorreta, aceptó colaborar con las autoridades hacendarias para tender puentes con la banca internacional y comenzar las negociaciones sobre la deuda mexicana.³⁶

El 31 de agosto de 1917 el gobierno de Carranza recibió una buena noticia que modificó considerablemente sus expectativas: el pleno reconocimiento de Washington.³⁷ Con el paso de los meses quedó claro, sin embargo, que el reconocimiento no modificó sustancialmente la capacidad de maniobra del gobierno mexicano frente a la banca internacional, dando inicio a un círculo vicioso que se prolongaría hasta 1925: la banca internacional exigía el cumplimiento de las obligaciones financieras de México como primer paso para volver a considerarlo sujeto de crédito, en tanto que México requería de recursos del exterior para poder fundar su banco central y consolidar su sistema financiero, alejar la amenaza de un nuevo caos monetario y de esa manera sentar las bases para la reconstrucción económica que le permitiría, entre otras cosas, cumplir con sus obligaciones con el exterior.

El gobierno mexicano había contratado a Edward Kemmerer como asesor de la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera. Profesor de economía en la Universidad de Princeton, el doctor Kemmerer se hizo célebre durante los años veinte porque acumuló un sólido conocimiento sobre la economía de los países latinoamericanos. En 1917 gozaba ya de prestigio ante el Departamento de Estado norteamericano y el gobierno mexicano había recurrido a él como una forma de enviar a la comunidad financiera internacional el mensaje de que estaba decidido a llevar a cabo una reforma profunda de la economía mexicana. Los objetivos generales que perseguían las propuestas de Kemmerer eran los de “aumentar los ingresos, la eficiencia y los poderes del Estado”.³⁸

³⁶ Emilio Zebadúa, “El Banco de la Revolución”, en *Historia Mexicana*, n. 177, v. XLV:1, julio-septiembre de 1995, p. 83.

³⁷ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios*, p. 129.

³⁸ Emilio Zebadúa, “El Banco de la Revolución”, p. 80.

Sin embargo, ante el estado tan delicado que presentaba la economía nacional, sus recomendaciones se centraron en medidas para estabilizar el valor del peso. Kemmerer estaba convencido de que la circulación monetaria no podía seguir basándose en las monedas de plata, ya que, a final de cuentas, dependía del valor del metal y las oscilaciones en el precio internacional del mismo ejercían presiones especulativas que el gobierno estaba incapacitado para enfrentar por carecer de instrumentos para ello. Kemmerer propuso que se mantuviera el patrón oro y se constituyera una reserva de este metal para estabilizar el tipo de cambio y crear una base para el crédito interno, lo que Carranza interpretó como un argumento adicional a favor de la creación del banco central, que sería el encargado de resguardar la reserva y garantizar la confianza del público en el dinero fiduciario con base en sus reservas en oro.³⁹

El problema que no pudo resolver Kemmerer fue de dónde iba a salir el excedente para crear el banco central. Mientras el gobierno no lograra tener control total sobre la recaudación y acceso al mercado internacional de crédito, la reconstrucción económica seguiría pendiendo de un hilo muy delgado. Los problemas se agravaron para México al término de la Primera Guerra Mundial, ya que la posición de Washington se endureció ante su inminente victoria. Algunos inversionistas norteamericanos comenzaron a hablar de la posibilidad de establecer un “protectorado” financiero si Carranza no lograba pacificar al país y garantizar los intereses extranjeros en México.⁴⁰

En aras de apurar la renegociación de la deuda, durante el otoño de 1918, el gobierno hizo un esfuerzo por hacer las paces con el Banco Nacional de México mediante el convenio referido en el apartado anterior, con el interés de que la institución financiera más reconocida del país colaborara con el gobierno en las negociaciones con los banqueros extranjeros. Mientras tanto éstos habían dado pasos firmes hacia una mayor organización para la defensa de sus intereses. La idea fue madurando durante el otoño de 1918 y aunque originalmente había sido de los norteamericanos, funcionarios norteamericanos encargados de los asuntos mexicanos les aconsejaron formar un frente común con los banqueros europeos. Así fue como el 23 de febrero de 1919 se anunció la integración del Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México.⁴¹

³⁹ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios*, p. 131.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 137.

⁴¹ *Ibidem*, p. 143.

Inmediatamente después de la creación del Comité una delegación mexicana encabezada por Rafael Nieto viajó a Nueva York para estudiar la reestructuración de la deuda y presentar a los banqueros las necesidades financieras del gobierno. El 18 de marzo Nieto fijó ante los banqueros la posición del gobierno mexicano: Carranza estaba dispuesto a reconocer “todas las obligaciones justas y legales”, pero esperaba a cambio que los banqueros ayudaran a cumplirlas. El gobierno sólo podía disponer de treinta millones de pesos al año para el pago del servicio de la deuda, pero primero tenía que consolidar la estabilidad monetaria del país para lo cual consideraba impostergable avanzar en la creación del banco de México, además de que la rehabilitación de las finanzas públicas todavía requería de un importante esfuerzo. Por ello, la posición del gobierno era reconocer la deuda y convenir en la reanudación gradual del pago de intereses y capital pero a cambio de un préstamo mucho mayor.⁴²

Aunque no se lograron acuerdos concretos, comenzó una colaboración entre el Comité Internacional de Banqueros y el gobierno de Carranza que duraría hasta su muerte. A su regreso a México, Nieto envió a los banqueros un reporte detallado sobre los ingresos y los gastos del gobierno, para que los banqueros evaluaran la capacidad real de pago del país. Éstos a su vez le enviaron varias recomendaciones para lograr un incremento en los ingresos fiscales, entre las que se contaba la elevación de los impuestos de los principales productos de exportación, con lo que se colocaban en una posición claramente contraria a los intereses de otros inversionistas extranjeros en México, como los petroleros. Sin embargo, durante el resto del gobierno de Carranza no fue posible avanzar más en la renegociación de la deuda: los banqueros sabían muy bien que el ciclo político del presidente se estaba cerrando y preferían esperar a que el nuevo gobierno les planteara sus propuestas.⁴³

*La hacienda pública en vísperas del derrumbe del gobierno de Carranza:
avances y límites de la reorganización hacendaria*

La obra hacendaria de Luis Cabrera y Rafael Nieto no ha sido valorada hasta ahora en todo lo que vale por varias razones, pero sobresalen dos. La primera porque habían sido los acontecimientos políticos y militares del periodo los que habían captado el mayor interés de los historia-

⁴² *Ibidem*, p. 144.

⁴³ *Ibidem*, p. 145.

dores hasta hace muy poco tiempo, de tal forma que la historiografía sobre el tema es relativamente reciente. La segunda, porque parecería a simple vista que su legado no fue significativo; a esta visión contribuyen por un lado la falta de información económica sobre el periodo que permita evaluar la evolución económica del país con el desempeño de las finanzas públicas y por el otro, la percepción muy arraigada en la historiografía sobre el periodo, de que la reconstrucción económica comienza durante el gobierno de Plutarco Elías Calles.

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

Cabrera y Nieto tenían claro que era necesario aumentar la recaudación ampliando la base gravable y diversificando las fuentes de tributación, pero la inestabilidad política del país no les permitió llevar a cabo la modernización de la Hacienda pública; estaban conscientes de la necesidad de racionalizar el presupuesto, pero enfrentaron la férrea oposición de los generales que se habían erigido en auténticos caciques militares de las regiones que controlaban; compartían con el presidente la confianza en que la fundación del banco central permitiría estabilizar el tipo de cambio y regular la oferta monetaria, y ofrecería una base para la expansión del crédito, pero no contaron con recursos suficientes para poder fundarlo; intentaron renegociar la deuda externa de México en los mejores términos posibles, pero carecían de la fuerza política suficiente y la reorganización económica del país era demasiado incipiente para asumir compromisos con cargo al presupuesto, deficitario a pesar de sus esfuerzos. Pero a pesar de que no lograron llevar a buen término ninguno de estos objetivos, su gestión fue trascendental por haberse echado encima la pesada tarea de iniciar la reconstrucción de la deuda pública y de dar los primeros pasos hacia la normalización de los procesos económicos y administrativos del Estado mexicano, además de que sus afanes y proyectos marcaron las líneas generales por las que transitarían las siguientes administraciones.

Epílogo. Dos vidas, una misma pasión

Después de Tlaxcalantongo las vidas de Cabrera y Nieto siguieron caminos distintos: el poblano vivió todavía suficientes años como para hacer la crítica de los primeros gobiernos postrevolucionarios y ver la caída de la dinastía sonorensis y la institucionalización de la política. Rafael Nieto en cambio, siete años menor que él, no logró terminar siquiera la década de los veinte pero, a diferencia de Cabrera, siguió desempeñando importantes cargos públicos hasta su muerte.

La campaña política de Nieto por la gubernatura de su estado fue muy accidentada, ya que tuvo que vencer una gran resistencia de los jefes militares del estado, principalmente del general Juan Barragán; logró tomar posesión el 26 de septiembre de 1919 en los límites de su estado con Guanajuato. Rafael Nieto se convirtió en gobernador de San Luis Potosí en un mal momento: a los pocos meses se produce la caída de Carranza y a pesar de que ya en campaña se había pronunciado a favor de la candidatura de Álvaro Obregón, su filiación carrancista era innegable. La hostilidad contra Nieto, que se ausentó en varias ocasiones del gobierno del estado pero sin renunciar, ya fuera por motivos políticos o por problemas de salud, fue constante.

Mientras tanto, el gobernador de San Luis Potosí no se desentendió de los temas económicos y siguió escribiendo, pero ahora desde una perspectiva global: las implicaciones económicas y políticas del orden mundial surgido de los tratados de Versalles. Una preocupación ocupa desde entonces las reflexiones de Nieto: el imperialismo, y, particularmente, el norteamericano. Bajo esta óptica previene al gobierno de Obregón de las intenciones ocultas tras las objeciones estadounidenses a reconocer su gobierno, a través de una serie de artículos publicados en *El Universal* y que posteriormente fueron reunidos en un libro titulado *El imperio de los Estados Unidos*, que terminaba con un artículo en apoyo de la gestión de Adolfo de la Huerta en la Secretaría de Hacienda. En 1922 publicó el libro *Más allá de la Patria*, en el que reunió sus observaciones sobre la Primera Guerra Mundial con otros ensayos de temas sociológicos, económicos, históricos y políticos.⁴⁴ Para entonces la cultura de Nieto, producto de su formación autodidacta, no sólo era envidiable sino que contrastaba con la que poseía la mayor parte del personal político de la época por la amplitud de sus fuentes y de sus temas de interés.

⁴⁴ Tita Valencia, *op. cit.*, p. 143.

En 1923 el presidente Obregón decidió sacar definitivamente del gobierno de San Luis Potosí a Nieto, cuando estaba a unos cuantos meses de terminar su periodo, pero escogió la ya desde entonces decorosa salida de ofrecerle una embajada. De 1923 a 1925 Rafael Nieto desempeñó el cargo de embajador de México en Suecia. Durante estos años combinó sus labores diplomáticas con su tan gustado oficio de escritor, publicando varios artículos en *La Revue de Genève*, *Die Bereitschaft*, *Westfälische Allgemeine Volkszeitung*, *Leipziger Socialer*, *El Sol de Madrid*, *The Nation*, de Nueva York, y *La Razón*, de Montevideo, Uruguay. En 1925 el presidente Calles decidió su traslado a Roma como embajador de México en Italia. Su encargo diplomático en este segundo país fue de corta duración, ya que enfermó gravemente a principios de 1926 y fue internado en un hospital suizo. Después de una larga enfermedad, falleció el 11 de abril de 1926 en Sierre, Suiza, a los 42 años de edad. Sus restos descansan en el Panteón Francés de la ciudad de México.⁴⁵

A diferencia de Nieto, la vida de Cabrera fue larga y alejada de la función pública. Sobreviviente de la emboscada que había acabado con la vida de Carranza, a partir de ese momento asume la defensa del presidente asesinado con su mejor arma: la pluma. El mismo año del crimen se publica *La herencia de Carranza* y durante el resto de sus días se mantiene como un crítico agudo de los gobiernos que sucedieron al varón de Cuatrociénegas. Enemigo jurado de los sonorenses, a quienes habría de hostilizar desde la prensa sin perder oportunidad para denunciar los Tratados de Bucareli en 1923 y criticar, en 1931, el rumbo que había tomado la Revolución en una conferencia sustentada en la Biblioteca Nacional. Paradójicamente no fueron ni Obregón ni Calles, los feroces caudillos sonorenses a los que veía como responsables directos del asesinato de Carranza, quienes tomaron la decisión de expulsarlo del país, sino el aparentemente intrascendente Pascual Ortiz Rubio. Su exilio solo duró unas cuantas semanas, en concreto del 10 de mayo al 24 de junio de 1931, ya que en esa fecha decidió volver al país por considerar anticonstitucional su destierro.⁴⁶

Una faceta interesante de Luis Cabrera es su actitud crítica frente al cardenismo. Con el título “La revolución de entonces y la de ahora” propuso la necesidad de llevar a cabo una comparación minuciosa entre los pensamientos revolucionarios originales y las medidas tomadas por Lázaro Cárdenas. La polémica se centra en el argumento de Cabrera de que Cárdenas no estaba recuperando las demandas origi-

⁴⁵ Arnoldo Kaiser, *op. cit.*, p. 97.

⁴⁶ Eugenia Meyer, “Estudio introductorio”, en Luis Cabrera, *op. cit.*, p. 19.



nales de la Revolución, sino alejándose de ellas principalmente en todo lo relacionado con la reforma agraria. También se opuso a la expropiación petrolera y, al igual que otros intelectuales que colaboraron con los primeros gobiernos revolucionarios, se fue volviendo cada vez más conservador con el paso de los años.

El presidente de la unidad nacional, general Manuel Ávila Camacho, fue quien a la postre lo reconcilió con el servicio público, aunque haya sido por poco tiempo, al designarlo presidente de la Junta de Intervención de Bienes del Enemigo. Hacia el final de su vida se interesó cada vez más por las cuestiones internacionales. Falleció en 1954 en la ciudad de México.



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS