

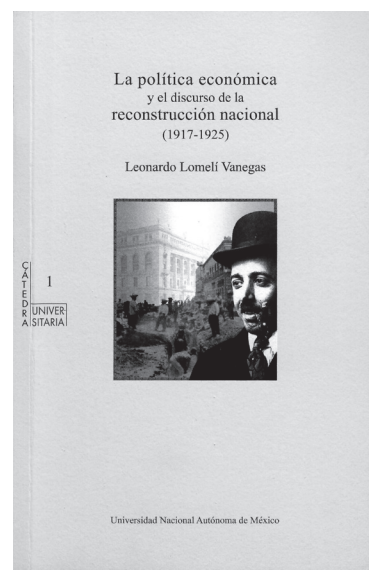
Reseña de libro de Leonardo Lomelí Vanegas,
*La política económica y el discurso de
la reconstrucción nacional (1917-1925)*,
México, UNAM, 2016, 368 pp.

ARTURO VALENCIA ISLAS

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
<arturovalencia75@gmail.com >

El presente libro tiene como objetivo estudiar la normalización de las actividades del Estado mexicano después de la revolución, así como la forma en que el discurso de la reconstrucción nacional fue utilizado para legitimar su nuevo papel como regulador y rector del desarrollo nacional. Al igual que en otras coyunturas críticas de nuestra historia, por ejemplo, la segunda guerra mundial y el discurso de unidad nacional, la reconstrucción posrevolucionaria significó diferir o matizar el cumplimiento de demandas sociales reclamadas por las distintas facciones o por la sociedad movilizada durante la lucha armada. En efecto, el autor demuestra a lo largo del libro que la “reconstrucción nacional” se convirtió en un paraguas ideológico bajo el cual se resguardaron individuos de muy diverso perfil social con inclinaciones políticas y programáticas muy diferentes entre sí. Dicha heterogeneidad se reflejó no solo en la prensa y los discursos políticos, sino que también tuvo su expresión en los debates del Congreso Constituyente y en la pugna interna por impulsar proyectos económicos de distinta orientación.

El libro aborda un periodo crítico en la historia contemporánea de México en el que se sentaron las bases de un nuevo tipo de Estado, el cual fluctuó gradualmente desde el liberalismo hacia el intervencionismo económico. El arco temporal analizado abarca desde los antecedentes inmediatos a la redacción de la Constitución de 1917 hasta la fundación del Banco de México en 1925, periodo que corresponde a la primera fase de reconstrucción económica. Para el análisis de dicho periodo, el autor parte de la hipótesis de que hubo una importante continuidad en los programas de gobierno entre 1917 y 1925, por ello, a pesar de la diversidad ideológica y los rompimientos entre la élite revolucionaria, se pudo avanzar en la reconstrucción nacional. De esta manera, aunque a primera vista los ocho años estudiados podrían parecer un periodo demasiado breve para analizar los significativos cambios que dieron forma



al nuevo Estado, la densidad y profundidad de los acontecimientos ocurridos en este periodo, le permiten al autor perfilar sus características, exponer los conflictos políticos entre los principales actores y explicar los diferentes procesos que permitieron esta primera fase de reconstrucción económica.

Aunque el texto sigue un esquema cronológico a lo largo de sus cinco capítulos, el autor se vale de apartados temáticos para ordenar su exposición, la cual resulta convincente y efectiva, además de entretenida, gracias a la pluma de nuestro autor. Buena parte de la eficacia en la narración, se debe a que el autor introduce apuntes biográficos de los principales actores involucrados que tuvieron una relación directa con los procesos económicos que estudia. De esta manera, los presidentes Venustiano Carranza, Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, los secretarios y subsecretarios de Hacienda Salvador Alvarado, Rafael Nieto, Luis Cabrera y Alberto J. Pani, así como funcionarios como Fernando González Roa y Manuel Gómez Morín o periodistas como Carlos Díaz Dufóo, son retratados brevemente, enriqueciendo el contexto del lector.

No pretendo hacer una descripción pormenorizada del texto, por lo que solo voy a hacer algunos apuntes de los episodios narrados que en mi opinión destacan más dentro del libro, debido a que no habían sido, hasta ahora, suficientemente tratados por la historiografía económica del periodo. En el primer capítulo, el autor pasa revista a los principales programas de transformación social que antecedieron y alimentaron el proyecto constitucional de 1917. De esta manera, analiza a grandes rasgos el Programa del Partido Liberal Mexicano, así como las principales propuestas de los planes de San Luis, Ayala y Guadalupe. Además de estos programas, el autor analiza el Programa de Reformas Políticas y Sociales elaborado por la Soberana Convención Revolucionaria, presentado en Jojutla, Morelos, en abril de 1916, y del cual señala que fue “el esfuerzo más importante que realizaron las distintas facciones revolucionarias para aprobar por consenso un programa de reformas”. Aunque este programa se presentó de forma tardía, cuando el triunfo del constitucionalismo era irreversible, su estudio es muy relevante porque reúne muchas de las propuestas económicas y sociales surgidas al calor de la lucha armada. La diversidad temática y la radicalidad de algunas de sus propuestas lo hacen particularmente interesante, además de ser, en mi opinión, el menos analizado dentro de la historiografía del periodo. En particular, cabe mencionar el interés de los reformadores por reformar los títulos de las concesiones ferrocarrileras que, sin cambiar su régimen de propiedad, debían reorganizar su contabilidad y mejorar la seguridad de sus servicios. Aunque estas medidas podrían considerarse insuficientes ante la profundidad de la crisis que enfrentarían las empresas ferroviarias en los años venideros, esta propuesta sirve como testimonio de que aún antes de que concluyera la guerra y se realizara un adecuado balance de los daños sufridos en infraestructura y equipos, ya se tenía conciencia de la necesidad de la reorganización dentro de un ramo de actividad económica que sería particularmente afectado por la lucha armada. Otro aspecto que resulta de particular interés, son los planteamientos fiscales del programa de la Convención, el cual proponía un sistema fiscal progresivo que eliminaría los impuestos a los artículos de primera necesidad, los llamados impuestos personales o de capitación y reduciría el peso de los

aranceles dentro de los ingresos fiscales. Para sustituir estos ingresos, y allí residía la novedad de la propuesta, el programa convencionista proponía impuestos progresivos a las herencias, donaciones y préstamos, así como reforzar el catastro mejorando la estadística fiscal, es decir, se ponía un mayor acento en gravar la riqueza más que la renta procedente del trabajo.

Además de los planes y programas de las distintas facciones, el proyecto de reconstrucción económica de la posrevolución se alimentó de las ideas de funcionarios que, sin tener una educación formal en temas económicos, debido a interés personal o a la experiencia adquirida en sus funciones, plantearon proyectos de reforma económica. Entre estas propuestas destacan las del abogado guanajuatense Fernando González Roa quien desempeñó numerosos cargos públicos –por ejemplo, fue abogado de Ferrocarriles Nacionales de México durante más de dos décadas-, en medio de la etapa más cruenta de la lucha armada, imaginaba ya los pasos que se deberían de dar para reconstruir al Estado, sugiriendo mecanismos para la reactivación de la economía y planteando toda una nueva concepción del papel que debía jugar el Estado posrevolucionario en materia económica.

En el segundo capítulo, dedicado al estudio del gobierno constitucional de Carranza, se destaca el papel jugado por la dupla integrada por Luis Cabrera y Rafael Nieto, secretario y subsecretario de Hacienda, quienes se encargaron de las finanzas públicas durante esta delicada etapa. Aunque las peripecias de estos personajes ya se han narrado en otros trabajos y ellos mismos dejaron constancia de su pensamiento y actividades, el autor resalta la enorme importancia que ambos funcionarios tuvieron en la definición del programa de reconstrucción económica. Es en este mismo periodo, que se integra el ingeniero Alberto J. Pani a la primera línea de funcionarios revolucionarios, desempeñando cargos de primer nivel en la administración pública federal por más de dos décadas. El ingeniero Pani fue un personaje polémico que no rehuía el encuentro frontal con sus adversarios políticos, lo que lo llevó a participar en más de un conflicto con sus colegas de gabinete, siendo el episodio más conocido, la polémica que sostuvo con el secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta, durante el gobierno del presidente Obregón. No obstante, sin duda, Pani contaba con innegables capacidades administrativas y de negociación, lo que explica que haya tenido éxito en tareas complicadas como la regularización del servicio ferroviario, la organización corporativa de comerciantes e industriales o la negociación con los banqueros extranjeros.

Otro de los funcionarios que hizo importantes aportaciones al programa de reformas de la revolución, fue el general sinaloense Salvador Alvarado. Gracias a su experiencia al frente del gobierno de Yucatán, Alvarado pudo conocer de primera mano los problemas que enfrentaban los campesinos en una de las regiones de agricultura intensiva más importantes del país. Su aguda sensibilidad social y la necesidad del gobierno federal de retomar el control económico en una región que había gozado de una amplia autonomía estatal en beneficio de la llamada “casta divina”, lo llevó a ensayar diversas medidas que iban desde la cancelación de las deudas de los campesinos, la organización de los trabajadores en un nuevo partido político o la creación de la Comisión Reguladora del Henequén. A pesar de la aparente radicalidad de las polí-

ticas tomadas por Alvarado, su breve paso por la península, de apenas tres años, puede considerarse como muy exitoso al recobrar el control del territorio, al tiempo que su administración proveyó de recursos al Ejército Constitucionalista en un momento especialmente delicado para sus finanzas. Al regreso de su experiencia yucateca, dedicó su tiempo a reflexionar sobre su gobierno y a poner su ideario en negro sobre blanco. El pensamiento económico del general Alvarado era marcadamente liberal, pues era contrario a la lucha de clases, favoreciendo la conciliación en los conflictos laborales; consideraba que el Estado debía limitarse a ser el árbitro de los conflictos económicos; rechazaba las expropiaciones como mecanismo para la intervención del Estado en la economía y se oponía al proteccionismo como estrategia para favorecer la industrialización. No obstante, apoyaba la creación de monopolios estatales para impulsar la producción de ramas económicas estratégicas o la comercialización de productos, con el objetivo de mejorar sus condiciones de intercambio. Dos asuntos, recibieron particular atención por parte de Alvarado: la reforma fiscal y la creación del Banco Único de Emisión. Para el general, era crucial que se establecieran competencias tributarias claras entre federación, estados y municipios, pues esta era la mejor forma de garantizar autonomía real para cada uno de estos niveles de gobierno. Para alcanzar un acuerdo conveniente a todas las partes, Alvarado llamaba a la creación de un Congreso Fiscal que permitiría conciliar todos estos intereses. En cuanto al Banco de Emisión, Alvarado lo consideraba indispensable para la reconstrucción económica, aunque difería en el papel que debía jugar el gobierno federal dentro de su administración, pues consideraba que entre menos participación tuviera éste, mayor sería la confianza que despertaría en el resto de los participantes en el mercado.

El triunfo del Plan de Agua Prieta y la llegada al poder del triunvirato sonorense, significó un reacomodo dentro de la élite revolucionaria, por lo que salieron de escena algunos de los personajes principales —Carranza, Nieto y Cabrera—, mientras que otros continuaron y aún ganaron mayor presencia —Alvarado y Pani—. La breve administración delahuertista trató de impulsar la resolución de un conjunto de problemas concatenados que exigían pausadas negociaciones. La obtención del reconocimiento diplomático por parte de Estados Unidos, se convirtió en la clave para obtener los recursos necesarios para la fundación del banco central, reanudar la negociación para el restablecimiento del servicio de la deuda externa y resolver el diferendo sobre la aplicación del artículo 27 constitucional. A pesar de la disposición del gobierno provisional, las negociaciones en estos frentes esperaron a la llegada del gobierno del general Obregón.

En opinión de nuestro autor, la administración obregonista carecía de un programa económico estructurado, no obstante, éste se fue moldeando conforme se fueron enfrentando los diferentes problemas tanto en el plano interno como en el externo. Particularmente interesantes fueron los proyectos de reforma con los cuales se trató de enfrentar la escasez de ingresos fiscales debido al abultado gasto en defensa, así como la necesidad de recursos para fundar el banco central y reanudar el servicio de la deuda. El elemento central de estos proyectos era la instrumentación del impuesto sobre la renta, el cual se introdujo tentativamente en 1921 como “impuesto del Centenario”, asentándose de forma definitiva en 1924. El otro aspecto destacado durante

la administración hacendaria de Adolfo de la Huerta fue la reactivación de las negociaciones para el restablecimiento del servicio de la deuda a través del Convenio De la Huerta-Lamont. Aunque las negociaciones del convenio han sido ya descritas con anterioridad en la historiografía, el autor introduce el importante papel que jugó Manuel Gómez Morín como agente financiero del gobierno mexicano en Nueva York, aspecto que no se había señalado antes en otros textos.

Después de la atropellada salida de Adolfo de la Huerta de la secretaría de Hacienda, la polémica alimentada en su contra y el posterior levantamiento armado de los adeptos a su candidatura presidencial, Alberto J. Pani quedó como amo y señor de las finanzas públicas, al menos de forma momentánea. Para desgracia del flamante secretario, la resolución de los dos principales problemas que enfrentaba la administración federal —la renegociación de la deuda después de la suspensión del Convenio De la Huerta-Lamont y la fundación del banco central—, requerirían un plazo más largo para su resolución, por lo que el ingeniero Pani se concentró en la nivelación del presupuesto, en espera de su ratificación en el cargo. Fue en este rubro en el que pudo desplegar, una vez más, sus habilidades negociadoras, impulsando una importante reestructuración del presupuesto y un aumento de la recaudación fiscal, ambos requisitos indispensables para reunir el capital necesario para la fundación del banco central, objetivo que finalmente se alcanzó en agosto de 1925, culminando con ello, la primera fase de la reconstrucción económica posrevolucionaria.