

# La reconstrucción de la administración pública, las comisiones estatales, y el papel de los nuevos cuadros de especialistas durante la posrevolución en México\*

LUZ MARÍA UHTHOFF LÓPEZ\*\*

## RESUMEN

Este trabajo examina el papel de la Comisión Técnica del Petróleo (1915) y la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera (1917), en la definición de la administración pública posrevolucionaria. Como se sabe, la modernización administrativa y la formulación e instrumentación de la política económica en los Estados modernos estuvieron vinculadas a la formación de cuadros técnicos y burocráticos, y al desarrollo de las tendencias más novedosas del saber económico y administrativo, por lo que nuestro interés es comprender cómo se llevó a cabo este proceso en la construcción de una nueva administración, después del proceso revolucionario iniciado en 1910.

**Palabras clave:** comisiones estatales, administración pública, petróleo, expertos financieros, ingenieros.

**Códigos JEL:** N4

**The reconstruction of the public administration, the state commissions, and the role of the new cadres of specialists during the post-revolution in Mexico**

## ABSTRACT

This paper examines the role of the Petroleum Technical Commission (1915) and the Commission for Administrative and Financial Reorganization (1917) in the definition of post-revolutionary public administration. As is well known, administrative modernization and the formulation and implementation of economic policy in modern states were linked to the formation of technical and bureaucratic cadres, and to the development of the latest trends in economic and administrative knowledge, so that our interest is to understand how this process was carried out in the construction of a new administration, after the revolutionary process begun in 1910.

**Keywords:** state commissions, public administration, oil, financial experts, engineers.

**JEL Codes:** N4

---

\* Agradezco a los dictaminadores sus observaciones que me permitieron ordenar y sustentar mejor el presente artículo.

\*\* Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. luzuhthoff@gmail.com



Para algunos autores la guerra revolucionaria afectó el funcionamiento del conjunto de la administración pública, paralizándolo o desapareciendo instancias institucionales, y dispersando a los grupos de trabajo especializados (De la Peña y Wilkie, 1994). Si bien, como expone Omar Guerrero, una buena parte de la burocracia del porfiriato permaneció en sus puestos después de la Revolución, «la gran mayoría de los servidores públicos fueron reclutados con antelación a la integración de las dependencias federales revolucionarias, y ello se demuestra atendiendo a su edad y antigüedad» (Guerrero, 2011, p. 344), pero los altos funcionarios vinculados al antiguo régimen renunciaron, lo que provocó el desplazamiento de especialistas. No existen estudios que examinen cómo fue alterada la administración en cada una de sus dependencias y den seguimiento a lo que sucedió con todo su personal (Guerrero, 2011, p. 344), pero sabemos que durante el régimen de Venustiano Carranza se llevó a cabo un verdadero remplazo generacional en los cargos político-administrativos, al integrarse a su gobierno personal joven y de diversa procedencia que en más de un 80 por ciento nunca había ocupado este tipo de cargos (Smith, 1981; Camp, 1996). Ciertamente la mayor parte de los puestos dirigentes fueron ocupados por los militares, pero en la medida en que se logró la pacificación y se ampliaron las nuevas funciones del Estado, fue cada vez más necesaria la incorporación de diversos profesionistas, los nuevos agentes sociales que empezaron a reorganizar y definir las funciones públicas. Por lo que este gobierno fue un verdadero laboratorio de formación de nuevos funcionarios y técnicos especialistas.

En la reconstrucción de la administración pública un factor fundamental fue la nueva definición de la hacienda pública, pues de ello dependió el funcionamiento del resto de las dependencias, y sobre todo el financiamiento del poderoso ejército. Durante el antiguo régimen este ámbito fue considerado el de mayor desarrollo y eficiencia, a tal grado que para Justo Sierra la obra innegable de la administración porfirista era «la gestión de las finanzas mexicanas». De acuerdo a los cánones de la época, representaba el anhelo por aplicar a la administración los procedimientos de la ciencia (Sierra, 1957, p. 397), y su titular, José Yves Limantour fue considerado como el «mago de las finanzas» por haber logrado mantener el equilibrio fiscal, incluso con superávit, por más de diecisiete años. Ello quiere decir que, además de las cualidades hacendistas de este secretario, alrededor suyo se formó todo un equipo de especialistas que fue clave para la modernización administrativa, pues todo cambio en este ámbito, y en particular la formulación e instrumentación de la política económica, está vinculada a la emergencia de grupos técnicos y burocráticos, y al desarrollo de las nuevas tendencias del saber económico. En este sentido resulta relevante analizar la construcción del nuevo andamiaje administrativo vinculado a las finanzas. Después de una larga lucha revolucionaria, en el contexto de la primera guerra mundial, y en un periodo de grave déficit presupuestal. Nos preguntamos ¿cómo el gobierno revolucionario reformuló e integró su administración?, ¿qué papel desempeñaron los nuevos especialistas y cómo se incorporaron y emergieron los nuevos grupos técnicos?,

¿qué saberes especializados fueron necesarios para la instrumentación de las nuevas políticas públicas?<sup>1</sup>.

Recientemente se ha señalado la importancia de volver al estudio del Estado, Annick Lempériere expone que para su análisis es necesario conocer su administración pública (Lempériere, 2007, pp. 52-55) pues el «Estado» es una abstracción y no actúa, ni recoge impuestos, ni recluta soldados, ni es el que administra justicia, son hombres muy concretos los que desempeñan todas estas funciones. Por su parte Bourdieu afirma que el Estado, además del monopolio legítimo de la violencia, tiene una función simbólica, y para comprender esta dimensión simbólica, hay que comprender la lógica del funcionamiento de este universo de agentes de Estado que han formulado el discurso del Estado, y pone como ejemplo la labor de legisladores y juristas (Bourdieu, 2014, p. 243).

En este tenor, planteamos que en esta nueva configuración de la administración revolucionaria tuvieron un papel relevante las comisiones estatales formadas por especialistas nacionales y extranjeros, pues precisamente en un momento en que existió un relevo generacional y un desplazamiento de equipos técnicos anteriores, cumplieron la función de ir integrando y formando nuevos grupos de especialistas<sup>2</sup>. Examinaremos estas comisiones bajo la perspectiva teórica de Bourdieu, partiendo de que el Estado no es un bloque, es un campo, y el campo administrativo, es un sector particular del campo del poder, y es también un campo, es decir, un espacio estructurado según las oposiciones ligadas a formas de capital específicas, a intereses diferentes (Bourdieu, 2014, pp. 36-42). Así, para la formación de las comisiones, el Estado designa un conjunto de personas reconocidas como habilitadas, especialistas y dignas de tratar problemas públicos, y ellos ubican un problema público determinado como en este caso fue el déficit presupuestal. Sus miembros se abocan a proporcionar un remedio al problema, y tienen la capacidad de llevar a cabo modificaciones administrativas y orientaciones legislativas. El Estado delega<sup>3</sup>, al formar una comisión, una función pública, y lo interesante, apunta Bourdieu, es cómo estos miembros que, aunque son portadores de intereses particulares, logran convertir esos intereses en universales, «se reproduce la alquimia cuyo producto es el Estado». Además, es esencial que la opinión de esta comisión aparezca como un punto de vista sin punto de vista, como una comisión de expertos que ejercen una tarea de mediación, es decir, por encima de contingencias, de intereses, de conflictos, fuera del espacio social en último término porque, una vez dentro del espacio social se transforma

<sup>1</sup> Para Plotkin (2010) toda modernización administrativa, y en particular la formulación e instrumentación de la política económica, estuvieron vinculadas a la emergencia de grupos técnicos y burocráticos, y al desarrollo de las tendencias del saber económico. Véase también Nieburg y Plotkin (2004).

<sup>2</sup> En esos años se crearon diversas comisiones para el ámbito financiero, además de las examinadas en el presente trabajo, estuvieron la Comisión Reguladora de Instituciones de Crédito (1915), Comisión Reguladora de Precios Comerciales (1916), y la Comisión Monetaria (1916), entre otras.

<sup>3</sup> Bourdieu señala que el uso original, en inglés, de la palabra «comisión» significa mandato: tener una comisión es tener mandato para hacer algo. Por ello es importante saber quién «comisiona» a los miembros de una comisión.

en un punto de vista que se puede relativizar. En este sentido, la función de la comisión es producir una visión oficial que se imponga como una visión objetiva y legítima. En cierta forma era reconocía su labor porque estaba formada por especialistas que por su prestigio y porque se conducían de acuerdo a los dictados de la ciencia y la tecnología, valores vigentes en esos años, tenían la capacidad de orientar la política pública.

Si bien desde el régimen anterior cuando se llevó a cabo la modernización administrativa existieron este tipo de instancias<sup>4</sup>, durante la posrevolución adquirieron mayor relevancia, al ser estas comisiones un campo institucional más apropiado para ayudar a resolver las secuelas de la larga lucha revolucionaria en los diferentes ámbitos de la administración pública. El país acababa de salir de una guerra de más de tres años y la antigua administración porfirista estaba acéfala y desarticulada. En materia económica, existía un caos monetario ocasionado por la indiscriminada emisión de billetes y por la constante variación del valor de la plata, la banca se encontraba en una situación de *impasse* después de su confiscación en 1916, y no existía ninguna posibilidad de contratar crédito externo mientras no se reanudara el pago de la deuda externa<sup>5</sup>. Todo ello provocaba un enorme déficit, agudizado por la inestabilidad de los ingresos y el cuantioso pago del ejército.

Por medio de estas comisiones se empezaron a integrar y formalizar nuevos grupos de especialistas, pues son agentes que hacen al Estado y el Estado los forma<sup>6</sup>. Estos especialistas tuvieron que reconstruir sus propias redes de intercambio de conocimiento con expertos nacionales y de otros países, estableciendo sus propios vasos comunicantes. Entre estas comisiones destacan la Comisión Técnica del Petróleo (CTP, 1915) y la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera (CRAF, 1917), porque fueron determinantes en la nueva configuración de la estructura financiera y de la administración en general. En estas comisiones se integró una nueva generación de profesionistas: abogados, ingenieros y contadores, quienes se dieron a la tarea de diseñar y poner en práctica nuevos instrumentos administrativos para enfrentar la crítica situación financiera heredada por la Revolución. Su objetivo fue ayudar a resolver el déficit presupuestal, aumentando la recaudación fiscal y ejerciendo un mejor control del ejercicio presupuestal. Pero fueron más allá, pues también definieron un nuevo discurso simbólico que permitió al nuevo régimen ganar una mayor legitimidad y fortalecer su hegemonía.

---

<sup>4</sup> Durante el porfirato se formaron diversas comisiones, entre las que destacó la Comisión de Cambios y Moneda pues fue la encargada de realizar los estudios para la adopción del patrón oro, a ella nos referiremos más adelante.

<sup>5</sup> Cabe agregar que los campos de cultivo estaban en muchas regiones paralizados; la minería trabajaba parcialmente; la industria tenía problemas de abasto de materias primas, y el comercio se encontraba desquiciado por la falta de transporte y el caos monetario. El petróleo y el henequén parecían ser las únicas economías prósperas.

<sup>6</sup> Bourdieu (2014) plantea que los agentes han hecho al Estado, y se han hecho a sí mismos como agentes del Estado al hacer al Estado, para hacerse poseedores del poder del Estado (p. 60).

Así, en el escenario de crisis financiera provocado por la guerra revolucionaria, y después de la salida de los que se consideraban expertos financieros, muchos de ellos pertenecientes al grupo científico del antiguo régimen, la elite revolucionaria tuvo que recurrir a una nueva generación de profesionistas para poder reactivar la administración pública. El panorama nacional para este régimen era bastante crítico, pues además de enfrentar a un país fragmentado, militarizado, y con grandes carencias y demandas sociales, en lo financiero estaba presente la suspensión del pago de la deuda externa<sup>7</sup>, el excesivo gasto militar y, en general, no existía un registro confiable sobre los gastos ejercidos<sup>8</sup>. La guerra había provocado la falta de control y dispersión de las oficinas de hacienda, la fuga de pagadores, la casi inexistencia de la rendición de cuentas, y a todo ello se sumaba la persistencia del poder discrecional de los militares, quienes asumían muchas veces funciones civiles, también en el ámbito financiero.

Además, no debe soslayarse que el nuevo grupo en el poder, para establecer su hegemonía frente a la combativa movilización popular encabezada por sus adversarios, sobre todo villistas y zapatistas, tuvo que integrar un programa revolucionario que le permitiera cooptar y desacreditar a sus opositores. En gran medida este programa quedó plasmado en la Constitución de 1917, en donde se garantizó la reforma agraria y laboral, y los derechos del subsuelo quedaron bajo la jurisdicción de la nación, entre otras modificaciones.

En esas circunstancias se formaron estas comisiones; en 1915, el Primer Jefe, Venustiano Carranza, formó la Comisión del Petróleo para llevar a cabo una investigación completa sobre todo lo concerniente a la industria del petróleo. Después, en 1917, la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera cuyo propósito fue estudiar la situación de la cuenta pública y establecer mecanismos para lograr un mejor control del presupuesto. Cada una respondió, en medio del contexto de la guerra, a un momento particular de emergencia y a la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrentaba la nueva administración, sobre todo el grave déficit fiscal. En los hechos, la primera, tendió a adoptar medidas más radicales, sustentando un creciente discurso nacionalista; mientras la segunda trató de reorganizar las finanzas públicas bajo los parámetros del mercado mundial y siguiendo las recomendaciones de los expertos financieros estadounidenses.

## **LA COMISIÓN TÉCNICA DEL PETRÓLEO.**

Paralelamente a la contienda revolucionaria se llevó a cabo el crecimiento de la producción y de la exportación del petróleo mexicano, en un contexto de guerra mundial en el que aumentó la demanda y se incrementaron sus precios. En esta nueva coyuntura

<sup>7</sup> El gobierno de Victoriano Huerta (1913-1916) acabó con el crédito externo, que los científicos habían logrado consolidar, suspendió los pagos de la deuda externa, y pasarían muchos años para que México restableciera este servicio y fuera nuevamente considerado como país sujeto de crédito.

<sup>8</sup> En el presupuesto de 1917 la Secretaría de Guerra absorbía el 70 por ciento de los egresos federales.

de auge, los gobiernos revolucionarios se preocuparon por gravar los hidrocarburos, pues cada vez más representaron una fuente importante de ingresos en un momento de penuria fiscal motivada por la guerra. El primer gravamen lo estableció el presidente Madero en 1912, como un impuesto especial del timbre a razón de 20 centavos por tonelada, lo que afectó la producción, ya fuese de exportación o para consumo interno. Este impuesto tuvo una serie de incrementos conforme transcurrió la guerra y, para 1917, el gobierno de Carranza lo modificó y lo estableció *ad valorem* sobre el petróleo crudo, y el gas de los pozos y sus derivados. A diferencia del de Madero, este gravamen solo lo pagaría el destinado a la exportación, debía ser cubierto en oro nacional, y fijaba tarifas diferenciadas, el petróleo crudo pagaría el doble de cuotas que el refinado<sup>9</sup>. Las compañías petroleras dominadas por el capital extranjero<sup>10</sup> se inconformaron ante este nuevo gravamen, pero no se oponían tanto al pago, que de hecho venían haciéndolo, como a la forma de tasarlo, de acuerdo al valor del petróleo en el mercado de Nueva York, pues argumentaban que no se tomaba en cuenta el pago de la transportación que incrementaba notablemente sus costos<sup>11</sup>. También objetaron las elevadas tarifas cobradas al petróleo crudo. Para el nuevo gobierno este aumento representó un incremento de más de 100 por ciento por concepto de este impuesto, a diferencia de la tarifa previa de porcentaje fijo. El último impuesto creado en esos años se aplicaba a la exportación, y se fijaba precisamente cuando se alcanzaba una cifra record en la producción y exportación de hidrocarburos. Con el decreto del 17 de junio de 1921, el presidente Obregón gravaba directamente la exportación de petróleo, con un arancel de 1,55 a 2,50 pesos por metro cúbico<sup>12</sup>.

Así, mientras la exportación petrolera se multiplicaba y aumentaban los precios del hidrocarburo en el mercado mundial por efecto de la primera guerra mundial, las necesidades derivadas de la lucha revolucionaria crecían, por lo que los impuestos petroleros fueron ocupando un papel cada vez más importante en el conjunto de los ingresos. A tal grado que para el año de 1921 la producción alcanzó la cifra de 193 millones de barriles, y los impuestos obtenidos ascendieron a 62 millones de pesos, para alcanzar al año siguiente los 87 millones de pesos, la cifra más alta de esa década y que representaba la

<sup>9</sup> Este decreto sirvió de base para fijar el impuesto de producción al petróleo, después tuvo modificaciones con los decretos de 27 de junio de 1918, 9 de julio de 1918, 29 de diciembre de 1919, 24 de mayo de 1921, 17 de mayo de 1922, 31 de diciembre de 1929, 20 de enero de 1930 y 29 de diciembre de 1932 (Manterola, 1938, p. 4).

<sup>10</sup> La mayor inversión procedía de los Estados Unidos y entre las empresas más importantes estaban la Huasteca Petroleum Co., Mexican Gulf Oil, Mexican Sinclair, Pierce Oil Corporation y la británica Compañía Mexicana de Petróleo El Águila. La primera y la última controlaban, por sí solas, casi el 90 por ciento de la producción (Haber, Maurer y Razo, 2003).

<sup>11</sup> AHP, Expropiaciones, caja 706, exp. 18 377.

<sup>12</sup> De acuerdo a los cálculos de Haber, Razo y Maurer este impuesto, y el establecido por Carranza que también gravaba la exportación, para 1922 la incidencia de la suma de ambos llegaba a ser 25% del valor de la producción bruta (Haber, Maurer y Razo, 2015, p. 253).

tercera parte de los ingresos totales de la federación (Meyer, 1972). Bertola y Ocampo exponen que fue en nuestro país donde se inició para la región latinoamericana la aplicación de los impuestos a las exportaciones petroleras<sup>13</sup>, con lo que se obligó a que una parte de los ingresos de estas empresas extranjeras permaneciera en el país.

Este interés por los impuestos a los hidrocarburos llevó al gobierno constitucionalista a crear todo un andamiaje institucional en el que los ingenieros terminaron por ser sus principales agentes. La incorporación de estos profesionistas muestra que para este nuevo ámbito de competencia e intervención estatal se requería de su formación especializada, para que pudieran realizar las funciones de recabar la información científica y técnica, procesarla y elaborar los reglamentos y la legislación, así como definir los gravámenes para esta industria. Si bien no existía una profesión en este ramo, pues la carrera de ingeniero petrolero se establecería hasta 1927, los ingenieros egresados de la Escuela Nacional de Ingeniería poco a poco se fueron especializando, adquiriendo los conocimientos necesarios para instrumentar la nueva política petrolera. Brown califica a estos especialistas como una «burocracia profesional» (Brown, 1998, p. 234), pero fueron más que ello, pues paralelamente a la construcción de una nueva administración en esta rama, fueron desarrollando un ámbito propio y especializado de conocimiento, y construyendo un discurso legitimador de las nuevas acciones del Estado para el control del hidrocarburo.

## EL PAPEL DE LOS INGENIEROS EN LA CTP

En marzo de 1915, se formó la Comisión Técnica del Petróleo<sup>14</sup>, cuyo objetivo fue emprender «una investigación completa sobre todo lo concerniente a la industria del petróleo, en la República y a sus relaciones con el Gobierno; y que proponga las leyes y reglamentos necesarios, para el desarrollo de esa industria» (López Portillo, 1975, p. 35). En este decreto también se estableció que para llevar a cabo sus trabajos de investigación «se nombrará el personal que fuera necesario y contará con fuentes de información con

---

<sup>13</sup> La fiscalidad de las exportaciones en América Latina fue motivo de debates en las políticas nacionales. Cuando estas actividades estaban dominadas por el capital extranjero el problema de la renta se enlazaba estrechamente con «el valor de retorno», es decir, la porción de ingresos por ventas externas que permanecía dentro de las fronteras nacionales. Este porcentaje dependía de la capacidad del Estado para extraer efectivamente una parte de la renta de las empresas extranjeras mediante impuestos directos o indirectos (a la exportación en este último caso). La tributación de los sectores mineros fue importante en algunos casos, pero en otros estuvo mucho menos desarrollada. Los casos más evidentes de tributación elevada a las exportaciones mineras se dieron en economías que tuvieron una alta participación en los mercados mundiales respectivos (Perú con el guano y Chile con el salitre). México inició la historia regional de impuestos a las exportaciones petroleras después de la revolución, un patrón que más tarde se desplazaría hacia el uso de tributos internos (Bertola y Ocampo, 2010). Véase también Kuntz (2010).

<sup>14</sup> Esta Comisión fue encargada de supervisar y reglamentar la industria petrolera en todas sus fases: explotación, producción, refinación, transporte y consumo. Su tarea fue realizar estudios técnicos, económicos y jurídicos que orientaran la política petrolera del nuevo régimen.

el auxilio de las Secretarías de Estado y sus dependencias», dividiéndose su trabajo en 6 secciones: Información Catastral, Estadística, Explotación, de Legislación, Dibujo y Boletín y Laboratorio, y se nombraron Delegados Especiales para recabar información en los tres centros petroleros relevantes, Tampico, Tuxpan y Minatitlán. Los encargados de esta Comisión fueron el general Cándido Aguilar, gobernador de Veracruz, como su presidente, el ingeniero Pastor Rouaix, quien era secretario de Fomento, y los ingenieros Salvador Gómez, Modesto C. Roland y Manuel Urquidi (Bazant, 1999). Además, Carranza designó como ayudantes a los ingenieros Joaquín Santaella y Alberto Langarica<sup>15</sup>. Cabe agregar que se les asignaba para iniciar sus labores la cantidad nada despreciable para la época de 100 000 pesos.

El trabajo de la Comisión Técnica del Petróleo fue básico para comenzar la administración petrolera, pues era la encargada de proporcionar la información técnica y científica sobre este recurso y elaborar la nueva reglamentación y legislación. Pero junto a esta Comisión, el gobierno carrancista llevó a cabo una reorganización de las secretarías de Estado para establecer dependencias especializadas. Sin duda un personaje clave en este comienzo fue el ingeniero Pastor Rouaix<sup>16</sup>, encargado del despacho de la Secretaría de Fomento, miembro de la Comisión y firme partidario de una política radical respecto del petróleo. Para 1916, en la reestructuración de esta secretaría Rouaix dispuso la creación del *Boletín del Petróleo*<sup>17</sup> para todos los asuntos sobre este recurso y su explotación<sup>18</sup>. También reordenó las funciones de esta dependencia formando doce direcciones y departamentos, entre los que se encontraba el Departamento de Minas y Petróleo, y unos meses después estableció un Departamento independiente del petróleo. Asimismo se incorporó el Instituto de Geología, que ya venía realizando estudios sobre este recurso.

Para el desempeño del nuevo departamento el secretario integró un equipo de especialistas, la mayor parte ingenieros, quienes ocuparían los principales puestos directivos y sustantivos de la administración petrolera, entre ellos destacaron, además de Modesto Rolland, Manuel Urquidi y Salvador Gómez, miembros de la Comisión, Alberto Langarica, Fernando Urbina, Joaquín Santaella, José Vázquez Schiaffino y Julio Baz.

---

<sup>15</sup> Según López Portillo, Langarica y Urquidi eran los más capacitados, pues eran ingenieros en minas y conocían bien la legislación minera (López Portillo, 1975, p. 35).

<sup>16</sup> Rouaix nació en Tehuacán Puebla en 1874, estudió ingeniería y se adhirió al constitucionalismo y ocupó los cargos importantes como gobernador provisional de Durango y encargado de la Secretaría de Fomento. También participó en el Congreso Constituyente de 1917, y se le considera uno de los principales redactores de los artículos 27 y 123. Como secretario de Fomento fue firme partidario de una política petrolera radical, tuvo la oportunidad de viajar a los Estados Unidos y aprender todo lo posible sobre las operaciones de la industria petrolera, su preocupación era que «hasta ahora, no es más que un tributario de la industria de los Estados Unidos y nuestra producción sólo sirve para aumentar la producción de este país». Citado por Richmond (1986, p. 138).

<sup>17</sup> Este Boletín no fue la primera publicación que abordó cuestión del petróleo, porque desde el Porfiriato se publicaba el *Boletín del Instituto Geológico de México*, que dedicó varios números a su estudio, pero sí representó la primera revista especializada en esta materia.

<sup>18</sup> *El Pueblo*, 28 de enero de 1916.

Más adelante se sumarían José Colomo y Trinidad Paredes (Baptista, 2007). Como sabemos, la creación formal de la carrera de ingeniero petrolero fue hasta 1927, así que para esos años los egresados de la Escuela de Ingeniería con sus diferentes especialidades, civiles, mineros, topógrafos y mecánicos, fueron los que participaron en las nuevas funciones administrativas del petróleo<sup>19</sup>. Todos ellos compartían conocimientos comunes en matemáticas, geometría, dibujo y química, pero sobre todo en geología, mineralogía y paleontología, lo que les permitió tener un saber amplio y especializado sobre el territorio y sus recursos.

Para diciembre 1917, el presidente Carranza, con la nueva Ley de Secretarías, creó la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, quedando al frente el ingeniero Alberto J. Pani. A esta nueva secretaría se incorporó el Departamento del Petróleo y entre sus atribuciones estuvieron las de inspeccionar los terrenos petrolíferos, pozos de producción, construcción de oleoductos y, en general, llevar a cabo toda la vigilancia técnica de la producción del hidrocarburo<sup>20</sup>. También se integró a esta secretaría el Instituto de Geología ahora bajo el nombre de Departamento de Estudios y Exploraciones Geológicas, encargado, entre otras funciones, del estudio geológico-petrolífero, y tuvo al ingeniero Leopoldo Salazar como su responsable. El funcionamiento de este departamento tuvo una estrecha colaboración con la Comisión Técnica del Petróleo.

La incorporación de los geólogos al Departamento de Petróleo, algunos de ellos, que por cierto, habían sido los profesores de los jóvenes ingenieros de la Comisión, muestra la continuidad en los saberes, pues como es sabido existía en el país una larga tradición en los estudios minero-geológicos. Si bien Carranza exponía ante el Congreso, en diciembre de 1917, que la Comisión Técnica del Petróleo tuvo que hacer «un gran acopio de datos de todo género» relacionados con la industria del petróleo; «y desde la ignorancia absoluta en que se encontraban sobre el particular las esferas oficiales y el público en general, hasta el conocimiento que ya se tiene sobre dicho asunto, media una gran distancia. La misma Comisión instruye al público por medio del *Boletín del Petróleo*, que publica mensualmente»<sup>21</sup>. Lo cierto era que desde el régimen anterior empezaron a realizarse, paralelamente a la entrada de la inversión extranjera en esta rama, investigaciones especializadas en geología para conocer el potencial de los hidrocarburos del subsuelo mexicano<sup>22</sup>. Al respecto destacaron los estudios de los ingenieros

<sup>19</sup> Bazant (1999) observa que de acuerdo al censo 1900 existían 884 ingenieros, una cantidad de profesionistas mayor a cualquier otra, incluyendo la de abogado. La mayor parte de ellos eran contratados por el sector público, pues las empresas extranjeras y nacionales preferían a los ingenieros extranjeros (p. 195).

<sup>20</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Diputados (DDCD)*, Legislatura XXVIII, 1 de diciembre de 1917.

<sup>21</sup> Intervención de Venustiano Carranza al abrir las sesiones extraordinarias del Congreso, 15 de abril de 1917, Cámara de Diputados.

<sup>22</sup> Para Sánchez Graillet, México se convirtió en un lugar privilegiado para el ejercicio profesional de la geología, pues, a diferencia de lo que ocurría en muchas otras partes, en este país las compañías petroleras sí contrataron geólogos de planta, y los tomaron realmente en serio, al punto de seguir sus consejos en la toma de decisiones críticas (Sánchez Graillet, 2011, p. 180).

Juan de Dios Villarelo y Ezequiel Ordoñez. Además, apunta Sánchez Graillet también existió, por las peculiaridades y dificultades de los terrenos petroleros del país, una importante colaboración entre geólogos extranjeros y nacionales, tanto consultores independientes como geólogos del Instituto Geológico Mexicano<sup>23</sup>, para la elaboración de informes, planos, mapas y muestras.

Ciertamente existía un interés gubernamental y una investigación previa sobre este recurso desde antes de la Revolución, pero con la lucha interna y en el contexto de la guerra mundial se hizo más difícil la colaboración técnica y científica que se venía dando entre las instituciones científicas nacionales y extranjeras, y a ello se sumó la conflictiva relación entre el gobierno y las compañías por la fiscalización y el discurso nacionalista prevaeciente, lo que afectó la buena cooperación entre ambos.

## EL DESEMPEÑO DE LA CTP

Así, aunque los geólogos realizaron estudios previos, fue prácticamente la nueva generación de ingenieros la encargada de instrumentar la política que permitió al Estado posrevolucionario una mayor intervención en la industria petrolera. Los nuevos funcionarios tuvieron que establecer sus propias redes de intercambio de saberes con especialistas extranjeros, pues el avance científico y tecnológico en materia petrolera procedía básicamente de los países desarrollados, principalmente de los Estados Unidos, país pionero en la investigación en este campo. El objetivo de conocer la experiencia de otros países petroleros era, además de ponerse al día en los cambios tecnológicos e innovaciones en la materia, estudiar su administración y normatividad, pues una de las tareas prioritarias del nuevo gobierno carrancista era revisar la legislación y las concesiones otorgadas por el régimen anterior. Por ello una de las primeras actividades de la Comisión Técnica del Petróleo<sup>24</sup> fue organizar un viaje de investigación a los Estados Unidos<sup>25</sup>. Los principales lugares visitados fueron Nueva York, Washington, Baltimore, Philadelphia, Pittsburg, Chicago, Oklahoma, Kansas, Tuka, Bakersfield, San Francisco y Los Ángeles, en dichas ciudades se entrevistaron con los ejecutivos de las compañías petroleras más importantes, entre ellas la Standard Oil Company, con el objeto de conocer sus campos petroleros, sus instalaciones y refinerías. También consultaron las principales bibliotecas y librerías de

<sup>23</sup> La preocupación por establecer un organismo gubernamental especializado en geología fue de Alberto del Castillo, quien propuso la creación del Instituto Geológico de México encargado de la investigación geológica del territorio nacional, bajo la perspectiva de la ciencia pura y aplicada. Si bien este organismo se pensó desde 1886, empezó a funcionar en 1892 (Gómez-Caballero, 2005, pp. 149-185).

<sup>24</sup> En este viaje fueron los ingenieros Pastor Rouaix, Modesto Roland, Salvador Gómez y José Vázquez Schiaffino y el ayudante Ignacio Morán.

<sup>25</sup> En dos documentos publicados por el *Boletín del Petróleo* se publica las memorias de este viaje. «Memoria relativa al viaje efectuado a los Estados Unidos de América por una parte del personal de la Comisión Técnica del Petróleo, *Boletín del Petróleo*, diciembre de 1916 y el memorándum de la conferencia de David T. Day a los miembros de la Comisión se publicó en el *Boletín del Petróleo*, febrero de 1917.

Nueva York, realizando, en sus palabras, «una revisión completa de todas las obras, periódicos y folletos relativos al petróleo y gas, existentes en el Departamento de Tecnología de la Biblioteca Nacional». Lo mismo se hizo en otras bibliotecas de las universidades importantes, y se procedió a suscribirse a varios periódicos y revistas especializadas en la materia. Además visitaron otras dependencias como la Oficina de Estudios Geológicos, en la que sus especialistas les orientaron sobre las técnicas de la explotación del petróleo, y les recomendaron «que la legislación acerca del petróleo, fuera controlada por el gobierno federal y no se dejara, como pasa en los Estados Unidos, que cada estado dicta sus propias leyes». Uno de los contactos más importantes que formalizaron fue con el especialista David T. Day, miembro del Departamento de Minas. Este investigador los instruyó en materia de impuestos, les recomendó la necesidad de gravar más al petróleo crudo que al refinado, y la importancia de analizar los componentes de los hidrocarburos y el azufre contenido en el petróleo mexicano; también discutieron sobre el problema de la propiedad del subsuelo. Asimismo les recomendó con otros especialistas, como el experto W. A. Williams, jefe de la División del Petróleo, y muy reconocido por su labor legislativa referente al petróleo.

La entrevista con el especialista Williams la realizó el ingeniero Modesto Roland y giró en torno a la legislación y a los derechos de propiedad sobre el subsuelo. El interés de la Comisión era conocer las experiencias en materia jurídica de los otros países petroleros, como Rumanía, Rusia, Nueva Zelanda y desde luego Estados Unidos, porque les preocupaba el acaparamiento del petróleo y la concentración de terrenos en México por dos compañías que controlaban más de 600 mil acres. La discusión entre estos especialistas, teniendo como referencia las legislaciones de estos países, era hasta dónde el Estado puede intervenir en el control del subsuelo, y cuáles son los derechos y límites sobre el petróleo del denunciante y del propietario del suelo. Aunque también Roland aclaró que «En México tenemos la idea fija de conservar toda clase de recursos naturales en manos de la Nación porque el Gobierno Federal tiene aún libres muchos de los recursos que le pertenecen.»

Todo indica que tanto la Comisión como el Departamento del Petróleo estuvieron siempre pendientes de las revistas especializadas extranjeras, y permanentemente publicaron en el *Boletín del Petróleo* las novedades bibliográficas sobre el tema, existía una sección de artículos especializados, traducidos para su conocimiento y difusión. Por lo que para el nuevo gobierno la elaboración de registros estadísticos y mapas, le permitiría identificar y asumir un mejor control sobre los recursos petroleros, así como lograr una mayor centralización.

Desde los trabajos tempranos de estos funcionarios se observa el interés por conocer las condiciones en que funcionaba esta industria. Una preocupación recurrente fue el ingente acaparamiento del subsuelo por unas cuantas compañías extranjeras, y la dilapidación que hacían de este recurso, pues existían frecuentes derrames e incendios de

pozos<sup>26</sup>. Si bien estos funcionarios compartían las ideas de sus predecesores científicos de explotar la naturaleza para la modernización y el progreso del país, ellos también veían a la naturaleza como un recurso. No obstante, observaban la necesidad de que los recursos petroleros fueran un bien más colectivo y evitaran su desperdicio, conservándolos como un beneficio más a largo plazo para la nación, seguramente en ello influyeron las ideologías socialistas y anarquistas de la época (Santiago, 2006, pp. 262 y 263).

Por lo que el interés de la Comisión no solo fue diseñar nuevos reglamentos e impuestos para regular a esta industria, sino también sustentar un nuevo discurso nacionalista<sup>27</sup> que de alguna forma justificara y legitimara el establecimiento de los nuevos impuestos y la mayor intervención del Estado en la industria petrolera<sup>28</sup>. Así, estos nuevos reglamentos e impuestos fueron acompañados de editoriales y artículos publicados en el *Boletín del Petróleo* que fundamentaban la necesidad de aplicar estas disposiciones. Entre los diversos artículos publicados en esta revista durante esos años destacan dos, por lo temprano de su aparición y porque en cierta forma definieron las pautas de las ideas y la política petrolera seguidas durante la posrevolución. En noviembre de 1915 el ingeniero Julio Baz, responsable del *Boletín*, contribuye con el artículo «Fundamentos del Proyecto de Ley de Impuestos. Consumo interior y exportación», en donde proponía los principios que debían regir la política fiscal del petróleo, como sería gravar la exportación del hidrocarburo y liberar la del consumo interno. Otro artículo relevante fue el de los ingenieros Joaquín Santaella y Alberto Langarica, de abril de 1916: «Dictamen de la Comisión Técnica sobre la nacionalización del petróleo»<sup>29</sup>. En principio estos funcionarios observaban la necesidad de «restituir a la Nación lo que es suyo». También, se deslindaban del «gobierno dictatorial» de Porfirio Díaz que había modificado la legislación minera, otorgando a los dueños del suelo los derechos del subsuelo y provocando con ello el acaparamiento de las riquezas petroleras, por lo que proponían al régimen revolucionario emitir una nueva ley petrolera: «corresponde a la Ley del petróleo que se expida, la destrucción del monopolio creado en 1884 y que perjudica a los mexicanos que invierten su dinero en la industria del petróleo, beneficiando solamente a dos clases parasitarias: los terratenientes y especuladores. Asimismo, argumentaban por una mayor intervención del Estado en la industria petrolera. Pues para estos ingenieros «la propiedad privada no es absoluta; el estado puede quitar a un particular una parte o el total de sus bienes por

---

<sup>26</sup> Para un estudio detallado del proceso de privatización de tierras en manos de las compañías extranjeras que se vivió en las regiones petroleras, sobre todo en la Huasteca, véase Santiago (2006, p. 68).

<sup>27</sup> Para Knight (2000), con la revolución la nueva élite política construyó un discurso nacionalista económico, en el que manifestaba la necesidad de que el Estado controlara los recursos naturales, sobre todo el petróleo que estaba en manos del capital extranjero (p. 378).

<sup>28</sup> En este sentido Bourdieu (2014) plantea que la burocracia no solo establece impuestos y hace archivos, también elabora discursos de legitimación, pues la acumulación del capital económico es inseparable de la acumulación del capital cultural, agrega, para la recaudación de impuestos, el uso de la fuerza simbólica es muy importante (pp. 278-283).

<sup>29</sup> *Boletín del Petróleo*, marzo de 1917

medio de los impuestos o de las expropiaciones», y lo principal era que al cuestionar la legislación porfirista del petróleo se reivindicaba la legislación colonial, las Ordenanzas de Minería de 1784, para fundamentar que lo que era la propiedad del rey sobre las minas con la Independencia pasó al pueblo, por lo que al Estado le correspondía su administración. Así, a la nación se le reservaba el dominio eminente de la propiedad minera, y por consiguiente del petróleo. Estos argumentos fueron centrales para defender los derechos del subsuelo de la nación y, en general, fueron utilizados en las diferentes propuestas de legislación petrolera de esos años. También influyeron en la redacción del artículo 27 constitucional de 1917, que estableció que «corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos... el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos»<sup>30</sup>.

Un decreto emitido en 1918 mostró la creciente radicalización a la que habían llegado los miembros de esta Comisión. En febrero de ese año, el gobierno de Carranza haciendo uso de sus facultades extraordinarias en materia hacendaria<sup>31</sup> estableció un decreto que gravaba los terrenos y contratos petroleros<sup>32</sup>. Este decreto afectaba los terrenos adquiridos antes de 1917, y establecía que dado que el subsuelo pertenecía a la nación, las empresas tenían que solicitar una concesión para hacer sus trabajos, sin importar que sus títulos de propiedad fueran anteriores a esa fecha. La exploración del subsuelo solo podría hacerse por medio de títulos de denuncia otorgados por la Secretaría de Industria, además las compañías estaban obligadas a pagar al gobierno una regalía del 5 por ciento de la producción bruta, con participación de los estados y municipios, y a no interrumpir los trabajos sin causa justificada<sup>33</sup>. Así, con esta disposición los ingenieros de la Comisión pretendían reglamentar y hacer vigente lo estipulado en el artículo 27 constitucional, el objetivo no era solo incrementar los gravámenes, sino invalidar las concesiones otorgadas por el régimen anterior. También, estos funcionarios trataban de hacer una buena lectura de la coyuntura favorable por la que atravesaban las compañías, pues en ese año alcanzaban su nivel máximo de producción y exportación<sup>34</sup>. Estos nuevos decretos fueron acompañados de una serie de artículos en donde se exponía la necesidad de este impuesto. El argumento principal del ingeniero Joaquín Santaella,

<sup>30</sup> Al respecto véase Joaquín Santaella (1918) y Rouaix (1984).

<sup>31</sup> En mayo de 1917 el Congreso otorgó estas facultades, y prácticamente las mantuvo le Ejecutivo durante toda la década de 1920. *DDCD*, 2 de mayo de 1917.

<sup>32</sup> Este decreto establecía un impuesto sobre los terrenos petrolíferos y sobre los contratos petroleros que se hayan celebrado con anterioridad al primero de mayo de 1917 y que tengan por objeto el arrendamiento de los terrenos para la explotación de los carburos de hidrógeno, o el permiso para hacer esta (explotación) por un título oneroso, después se señalaban las cuotas del gravamen. Véase también Díaz Dufoo (1921), Mendoza (1921, pp. 530-536) y Manterola (1938, p. 335).

<sup>33</sup> De lo recaudado, correspondía 60 por ciento a la federación, 20 por ciento a los estados y 20 por ciento a los municipios. Manterola (1938, p. 334); Bach y De la Peña (1938, pp. 14-15) y Meyer (1972, p. 124).

<sup>34</sup> Incluso, en enero de 1918, el periódico *Excelsior* expresaba que, «Por primera vez los Estados Unidos declaran que necesitan el petróleo mexicano...». *Excelsior*, 2 de enero de 1918.

para ese momento jefe de la Comisión Técnica del Petróleo y principal artífice de este decreto, era que su base fundamental era la Constitución vigente, el artículo 27, «la nueva ley simplemente reglamenta el uso de unos bienes nacionales y por tanto trata exclusivamente de un asunto hacendario, llenando un hueco existente en la legislación del ramo»; además, «el gravamen que se estudia simplemente grava la renta petrolera»<sup>35</sup>.

La respuesta de las compañías ante el establecimiento de estos decretos fue inmediata y de unánime rechazo, por considerarlos atentatorios contra sus derechos adquiridos. También algunos terratenientes que tenían en arrendamiento sus predios se inconformaron (Santiago, 2006, pp. 68-69 y Serna, 2008). Pero, fueron principalmente las compañías las que procedieron con diversas estrategias de oposición<sup>36</sup> y resistencia para nulificar sus efectos, utilizando desde la presión diplomática hasta recursos legales tales como el juicio de amparo. Otras formas fueron el boicot como una forma pasiva y de protesta, o simplemente ignoraron las nuevas disposiciones<sup>37</sup>. La oposición fue tan unánime que la mayor parte de ellas, principalmente las estadounidenses, se agruparon en la Asociación de Productores de Petróleo en México para presentar un frente común contra estas nuevas disposiciones<sup>38</sup>. Esta Asociación era totalmente hostil a la retroactividad del artículo 27 constitucional<sup>39</sup>. Pero, mientras la Comisión y el Departamento del Petróleo implementaban una nueva política petrolera, y esgrimían un creciente discurso nacionalista, la Secretaría de Hacienda buscaba la asesoría de expertos estadounidenses para resolver los graves problemas financieros de la administración carrancista. Particularmente, lo que más inquietaba al nuevo gobierno era la hiperinflación, la situación de la banca, y el déficit presupuestario.

---

<sup>35</sup> *Boletín del Petróleo*, mayo de 1918.

<sup>36</sup> En mayo de ese año llegaron los estadounidenses Garfield y Rhoades representantes de las compañías estadounidenses, con el propósito de presionar al gobierno para reformar el decreto. Ellos argumentaron que era excesivo, inconveniente y retroactivo, esto último llevaba prácticamente a la confiscación de la propiedad. También el gobierno de Washington envió el 2 de abril del mismo año una nota diplomática, en la que señalaba que los Estados Unidos no pueden consentir en ningún procedimiento ostensible o nominalmente en la forma de contribuciones o el ejercicio eminente de la acción de dominio, pero que en realidad resulte en la confiscación de la propiedad particular y la pérdida arbitraria de los derechos de posesión. Por lo que este gobierno consideraba este decreto violatorio de los derechos de propiedad. Lo mismo hicieron los gobiernos de Inglaterra y Francia (Díaz Dufo, 1921, p. 271). Sobre la presión diplomática de Estados Unidos contra este decreto véase también Smith (1981) y Hall (2000).

<sup>37</sup> AHP, Expropiaciones, caja 706, exp. 18377.

<sup>38</sup> La documentación del Archivo Histórico de PEMEX, muestra el constante intercambio de correspondencia entre las diferentes empresas y la búsqueda de acuerdos comunes frente a las medidas fiscales y reglamentarias de la posrevolución.

<sup>39</sup> Doheny propietario de la Huasteca Co. fue un miembro muy activo de esta Asociación, también el senador Albert Fall, mantuvo un constante liderazgo y logró que se formara en la Cámara de representantes una Comisión para investigar el problema de México, colocando el petróleo en un primer punto (Hall, 2000) y Brown (1998).

## LA COMISIÓN DE REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA

A principios de 1917, antes de ser electo presidente y siendo todavía Primer Jefe, Venustiano Carranza formó la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera con el fin de elaborar un estudio de las cuentas públicas para establecer bases para el ejercicio más estricto del presupuesto. La situación de la administración y en particular la de las finanzas públicas era bastante crítica pues, además de enfrentar el enorme gasto militar que absorbía el 70 por ciento del presupuesto, no se contaba con recursos externos por la moratoria de la deuda externa decretada por Victoriano Huerta y la confiscación de la banca llevada a cabo por Carranza en 1916<sup>40</sup>. En esas circunstancias se formó la Comisión para ayudar a resolver el grave problema financiero por el que atravesaba la hacienda pública. Además de participar en ella altos funcionarios de la administración: Luis Cabrera, Alberto J. Pani<sup>41</sup>, Rafael Nieto<sup>42</sup>, se incorporaron, por recomendación de los dos primeros<sup>43</sup>, los asesores estadounidenses: Henry Bruère y Thomas R. Lill. Mientras el primero era ya reconocido por su labor en el saneamiento de las finanzas municipales de Nueva York, Lill era considerado un experto en el área contable de las finanzas<sup>44</sup>. Seguramente los encargados de hacienda pensaban que la presencia de estos

<sup>40</sup> Zebadúa (1994) comenta que dado que el financiamiento del déficit por medio de emisiones de billetes había tocado fondo, se buscaba que de ahora en adelante los ingresos públicos tendrían que estar denominados en oro, plata o dólares, por lo que sólo podían provenir de los sectores exportadores y del sistema bancario. Por eso se habían incautado los bancos para apropiarse de sus reservas (p. 123).

<sup>41</sup> Luis Cabrera fue el secretario de Hacienda durante el gobierno constitucionalista, de 1914 a principios de 1917, mismo cargo que ocupó nuevamente en 1919, Alberto J. Pani, fue encargado del Departamento de Ferrocarriles en la etapa preconstitucional, y fue nombrado por Carranza titular de la nueva Secretaría de Industria y Comercio en 1917.

<sup>42</sup> Rafael Nieto fue subsecretario de Hacienda de 1914 a 1918.

<sup>43</sup> Cabrera y Pani habían viajado a los Estados Unidos para negociar la salida de las tropas estadounidenses del territorio nacional después del ataque a Columbus por las tropas villistas, en su estancia les recomendaron la asesoría de Henry Bruère para ayudar a resolver los problemas financieros que había ocasionado la guerra revolucionaria. De acuerdo con Emily S. Rosenberg y Norman L. Rosenberg los Estados Unidos desde 1898, después de la invasión de Cuba y hasta el inicio de la Gran Depresión buscaron otros métodos de intervención, especialmente los no gubernamentales y utilizando a los expertos profesionales y gerentes financieros, para llevar el orden financiero a los llamados países atrasados. Ello con miras a evitar un intervencionismo directo, colonialismo territorial formal, lo que se denominó como diplomacia del dólar; pero también a través de una mayor influencia de Estados Unidos en los nuevos sistemas de contabilidad y en una supervisión más estricta de las dependencias de recaudación de impuestos. No obstante estas formas de asesoramiento no han tenido gran interés entre los investigadores (Rosenberg y Rosenberg, 1987, pp. 59-61).

<sup>44</sup> Según Zebadúa tanto Lill como Bruère eran representantes en Estados Unidos de la emergente profesión de expertos coloniales, cómplices de la expansión mundial de su país. Sus miembros tenían buenas relaciones con algunos de los grandes bancos estadounidenses, además de contactos en el Departamento de Estado, de Guerra y del Tesoro. Para Babb durante las primeras décadas del siglo XX, las políticas económicas de las naciones latinoamericanas se conducían por lo general de acuerdo con los dictados del liberalismo económico. En esos años los expertos extranjeros, como Kemmerer, ayudaban a los gobiernos financieramente necesitados a ganar, o recuperar, la confianza de los inversionistas extranjeros (Zebadúa, 1994, p. 139) y Babb (2003, p. 9).

expertos no sólo contribuiría a ayudar a mejorar la situación financiera, sino también permitiría mandar buenas señales a los banqueros estadounidenses de que las finanzas estaban siendo dirigidas de acuerdo al dogma liberal, y que se seguirían sus recomendaciones para equilibrarlas, poder pagar la deuda externa y ser nuevamente sujetos de crédito. Para los funcionarios como para la opinión pública de la época la recuperación económica pasaba por la obtención de un crédito externo. Así, buena parte de las labores de los encargados de Hacienda se dedicaría a negociar con la banca estadounidense una renegociación de la deuda externa y así obtener un nuevo préstamo.

## EL PAPEL DE LOS EXPERTOS FINANCIEROS EN LA CRAF

A diferencia de la de la Comisión Técnica del Petróleo que se mantuvo por un periodo largo y fue básicamente integrada por ingenieros mexicanos, la CRAF funcionó sólo un año e incorporó a asesores extranjeros, «expertos financieros». Era un momento en que la ciencia económica estadounidense adquiriría un status especial, pues existía una fe fundamental en la experiencia profesional, y en la aplicación científica a la solución de problemas, los nuevos economistas creían que traerían el orden y el progreso tanto para su país como para el extranjero.<sup>45</sup> Siguiendo a Rosenberg, para esos años fue común la convergencia de los intereses de los banqueros, los economistas y el Departamento de Estado. Las misiones de asesoramiento se observaban como fuera de la política y adaptadas a las necesidades tanto del país asesorado, como a la de los banqueros y del gobierno estadounidense. Los consultores financieros actuaban como intermediarios, pues al parecer su presencia aseguraba la confianza de los banqueros (Rosenberg, 1999)

La presencia de estos asesores no se limitó a Bruère y Lill, sino que a su vez ellos recomendaron la presencia de otros especialistas estadounidenses en distintas áreas financieras. De tal modo que para finales de 1917, en las oficinas mismas del Palacio Nacional, cerca de los despachos de Venustiano Carranza y de Rafael Nieto, se concentró todo un equipo, pues además de los funcionarios y asesores, participaron 44 ingenieros y contadores mexicanos, quienes reunidos por más de un año trabajaron para elaborar un dictamen sobre el problema hacendario y diseñar posibles soluciones.

---

<sup>45</sup> Rosenberg observa que los países que requerían préstamos consideraban el empleo de asesores americanos como un medio de atraer el capital. Ello implicaba una forma de supervisión de las finanzas públicas y era como una obligación contractual privada. Se consideraba que los expertos llevarían a las razas inferiores un programa civilizatorio y no dudaban de la aplicabilidad universal de su experiencia. No obstante, la asistencia de estos expertos se presentaba como una asesoría de un sistema neutral apolítico sustentado en la doctrina liberal (Rosenberg, 1982, pp. 65-77).

Así, se sumaron a esta labor otros especialistas estadounidenses<sup>46</sup>; entre ellos, Edwin W. Kemmerer<sup>47</sup> y Alfred E. Chandler, el primero estudio del problema monetario (Kemmerer, 1917), y Chandler realizó una investigación del sistema fiscal (Chandler, 1917). Debido al regreso de este último a los Estados Unidos, se solicitó los servicios del Dr. Arthur N. Young, profesor asociado de economía en la Universidad de Princeton,<sup>48</sup> quien realizó estudios sobre la fiscalidad del Distrito Federal, y un intento por delimitar las atribuciones entre la federación, estados y municipios. Otros especialistas participantes fueron: Sr. Samuel Wilson, Sr. Gleason y Sr. Monroe, quienes investigaron sobre las adquisiciones, la contabilidad y las comunicaciones. La mayor parte de ellos permanecieron más de un año trabajando para el gobierno carrancista, y sus recomendaciones por lo regular no se alejaban de los cambios administrativos y financieros que el gobierno estadounidense ya había aplicado, como el impuesto sobre la renta o como el sistema americano del impuesto predial. Cabe decir que previamente estos asesores discutieron con el presidente estadounidense Wilson la pertinencia de su estancia en México, obteniendo su anuencia<sup>49</sup>.

Ciertamente también durante el régimen anterior se habían formado una serie de comisiones de estudio, con la finalidad de realizar reformas legislativas y administrativas

---

<sup>46</sup> Bruère comentaba que cuando realizó su investigación de la situación financiera de México, ubicó el asunto de la reforma monetaria como el de mayor importancia, por lo que propuso se obtuvieran los servicios de un perito especial, entonces fue como se recurrió al profesor Kemmerer para desempeñar dicha comisión. Citado por Fujigaky (2006, pp. 203-252).

<sup>47</sup> Edwin Walter Kemmerer realizó estudios en la Universidad de Weleyan, y recibió el título de Doctor en Filosofía en la Universidad de Cornell. Fue consejero de finanzas del gobierno de Estados Unidos en Filipinas durante 1903 y 1904, teniendo la labor de adaptar el patrón oro en dichas islas. Después de su asesoría en México, continuó con este trabajo en Guatemala en 1918 y en Colombia en 1923. También fue asesor financiero en Ecuador, Bolivia, Colombia y Perú. Este especialista trató de cultivar una imagen como hombre de ciencia independiente y desinteresada, buscando equiparar sus asesoramientos como misiones civilizatorias. Para Rosenberg, Kemmerer era representante, en un momento en que la ciencia económica incorporaba diferencias de género y acentuaba diferencias funcionales y jerárquicas, de una idea de masculinidad que condenaba la holgazanería y el libertinaje. Su ciencia económica y su compromiso con ordenar los sistemas financieros que observaba desorganizados en países libertinos, se basaba en sus convicciones sobre la conducta moral y sus suposiciones de género. Para los gobiernos extranjeros estas misiones representaron mantener un contacto con el Departamento de Estado, así como con los círculos superiores de las finanzas estadounidenses (Rosenberg, 1999, p. 33-40).

<sup>48</sup> Arthur N. Young era exalumno y amigo de Kemmerer, trabajó en la Oficina del Asesor de Comercio Exterior. Después participaría como asesor financiero de Honduras, recomendando reformas tributarias a las que Estados Unidos había implementado en sus colonias de Puerto Rico y Filipinas. Rosenberg, 1987, p. 70

<sup>49</sup> Para conocer sobre la estancia de los asesores estadounidenses se cuenta con el valioso testimonio de Thomas Lill. Cabe decir que este testimonio fue emitido en septiembre de 1919 en una investigación de los asuntos mexicanos ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos. Dicha investigación fue promovida por el senador Fall. Agradezco al doctor Carlos Marichal el haberme proporcionado estos materiales del Archivo Estela Zavala bajo el resguardo del Colegio de México. Thomas Lill, *Investigación de los asuntos mexicanos. Informe preliminar y audiencias del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos*, vol. I (Washington, Oficina de Prensa, 1920).

de acuerdo al discurso modernizador de esos años, sobre todo en el ámbito financiero<sup>50</sup>. Una de ellas fue la Comisión de Cambio y Moneda<sup>51</sup>, cuya finalidad fue estudiar y resolver las constantes variaciones del valor de la plata, principal moneda de cambio de ese entonces. Limnatour, secretario de Hacienda, nombró una comisión integrada por Enrique Creel<sup>52</sup> y el congresista Emeterio de la Garza para negociar con Washington y conocer la opinión del secretario del Tesoro y la de los banqueros estadounidenses, sobre un posible arreglo monetario. También, en 1903, el economista Charles A. Conant<sup>53</sup> fue enviado por el Departamento de Estado con la intención de convencer a los financieros mexicanos para que adoptaran el patrón oro<sup>54</sup>. Después de diversos debates, el país lo adoptó en 1905, lo que permitiría, de acuerdo al discurso de las elites porfiristas, ajustar la balanza de pagos y un tipo de cambio estable, propiciando un mayor comercio exterior y un aumento en la inversión, evitando pérdidas al capital por las fluctuaciones cambiarias<sup>55</sup>.

En cierta forma existió una continuidad en la presencia de expertos financieros después de la Revolución, pues Kemmerer fue sucesor de Conant, su labor en Filipinas fue

---

<sup>50</sup> La buena marcha de las finanzas públicas proporcionó al gobierno de Díaz un instrumento fundamental en su administración. Así, este gobierno pudo contar con ingresos seguros que le permitieron consolidar su poder y lograr una mayor hegemonía, impulsando el desarrollo económico, la inversión privada y la economía de mercado. Carmagnani resalta el papel de la política presupuestal como instrumento fundamental para promover la reorganización económica y su papel de promotor del mercado interno. En resumen, se requería consolidar un Estado que promoviera el desarrollo capitalista (Carmagnani, 1994, pp. 67-85).

<sup>51</sup> Esta Comisión tuvo como finalidad ordenar y controlar la acuñación de moneda; comparar metales para acuñación, cambiar monedas antiguas por nuevas y recoger las monedas desgastadas. Además, manejar un fondo regulador de la circulación monetaria, para garantizar el tipo de cambio a un nivel fijo (Martínez Sobral, 1910, pp. 163-185). Al respecto véase Romero Sotelo (2009).

<sup>52</sup> En 1903, Enrique Creel, junto con Luis Camacho y Eduardo Meade, formó la Comisión Mexicana de Cambios Internacionales, cuyo fin era analizar el problema mundial de la plata y consultar la opinión de expertos financieros del extranjero. Como resultado de los trabajos de esta comisión apareció el *Estudio de la plata en sus relaciones con los sistemas monetarios*.

<sup>53</sup> Este especialista era corresponsal financiero de New York Journal of Commerce, junto con otros profesionistas, argumentaba que Estados Unidos contaba con exceso de ahorros y límites de inversión al interior del país, por lo que era necesario una mayor expansión de su economía internacionalmente. Además, era firme partidario del patrón oro. Para él la adopción de este patrón permitiría ampliar los mercados y generar mayores oportunidades para la inversión estadounidense. De hecho, cuando se adoptó en Estados Unidos ese patrón en 1900 y terminó la controversia sobre la plata, el oro y la moneda nacional, coincidió con el impulso de racionalizar la política y hacerla más científica, en ello fue fundamental una nueva generación de profesionales en una diversidad de campos, pero sobre todo en el financiero. Para Schell, Conant puede ser considerado como uno de los primeros Money Doctors (Schell, 1990, p. 221) y Rosenberg (1999).

<sup>54</sup> En 1903, el Congreso de los Estados Unidos aprobó fondos para crear una Comisión de Intercambio Internacional, la cual buscaba asesorar a México, Panamá y China en el proceso de adopción del patrón oro. En dicha Comisión estaba precisamente Conant (Rosenberg, 1987, p. 62).

<sup>55</sup> La estabilización de las monedas se convirtió en un punto fundamental del pensamiento político de pueblos y gobiernos, mientras el establecimiento del patrón oro fue la meta suprema de todos los esfuerzos organizados en el terreno económico. El pago de los empréstitos extranjeros y las divisas estables fueron reconocidos como la piedra de toque, y ningún sufrimiento privado, ninguna infracción de soberanía se consideró un sacrificio demasiado grande, para la recuperación de la integridad monetaria (Polanyi, 2003, p. 101).

seguir la reforma monetaria del segundo<sup>56</sup>. Sin embargo, la labor de Kemmerer y la de los otros especialistas en el gobierno de Carranza tuvo mayor impacto, pues no sólo se limitó a dar recomendaciones sobre el manejo de la hacienda pública, también influyeron en la nueva estructura administrativa de este gobierno, estableciendo la figura del departamento, igual que en la administración estadounidense, pues antes sólo existían secretarías de Estado.

## **EL DESEMPEÑO DE LA CRAF Y LAS RECOMENDACIONES DE LOS EXPERTOS**

Comenzaron sus trabajos tratando de regularizar los sistemas contables. Para Thomas Lill, el primer problema que observaron fue la carencia de registros estadísticos que les permitiera conocer el estado de los diferentes rubros de la hacienda pública. Tanto para 1917, pero sobre todo para los años anteriores, 1913 a 1916, prácticamente todos los registros habían sido destruidos. Al parecer, sus estudios se basaron en la Cuenta Pública anual de Tesorería, así como en otros registros de la Secretaría de Hacienda, pero la primera dejó de elaborarse en 1913. Ciertamente aunque no se tenía claridad en las cifras del presupuesto, para estos especialistas era evidente el enorme déficit con el que iniciaba el gobierno Carranza, pues su gasto no correspondía a sus ingresos. En el presupuesto de 1917 a 1918, calculaban un monto de 178 millones de pesos, existiendo un déficit de más de 60 millones. Su recomendación principal fue entonces cuidar los gastos, controlar cada erogación de las Secretarías y Departamentos. Al decir de Thomas Lill:

El gran problema de México era el hecho de que estaban gastando más dinero del que entraba...El gran problema era tratar de obtener que ellos vivieran dentro de sus ingresos. Las cosas que tuvimos que hacer para que resultara eso efectivo eran la organización del contralor general bajo las órdenes del presidente, similar a lo recomendado por el senador McCormick para los Estados Unidos, y la limpieza y sistematización de las aduanas y oficinas de hacienda (Lill, 1920).

Los expertos detectaban la desorganización del sistema administrativo y financiero mexicano, y daban entonces soluciones para reordenarlo. Era necesario lograr el equilibrio presupuestal,<sup>57</sup> y por ello, siguiendo la experiencia estadounidense, sugirieron establecer organismos que tuvieran como fin prioritario cuidar los egresos y fiscalizar los recursos públicos. De acuerdo con estas recomendaciones, el gobierno de Carranza estableció los Departamentos de Contraloría y el de Aprovechamientos Generales, el primero

<sup>56</sup> Kemmerer compartió las opiniones económicas de Conant, sobre todo en la importancia de la adopción del patrón oro. Sus propuestas no se alejaban de las políticas económicas republicanas conservadoras de los Estados Unidos. Durante la década de 1920 se desempeñó como presidente de la American Economic Association (Rosenberg, 1987, pp. 68-69).

<sup>57</sup> Para Carmagnani en ese entonces las finanzas nacionales convergían con las finanzas de los países con políticas de corte liberal, cuyo propósito principal era mantener el equilibrio (Carmagnani, 1994).

tuvo como fin imponer «orden y moralidad» en el manejo de los fondos públicos y en la administración del patrimonio nacional (Uthoff, 2009); y el segundo se destinaba a «abastecer a las secretarías y departamentos de Estado y demás dependencias del ejecutivo, de los elementos indispensables para su funcionamiento expedito y económico». Además creó el Departamento de Aprovisionamientos Generales y Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, pues como era entonces sabido por medio de la compra de armamento los militares cometían diversos actos de peculado, para evitarlo este departamento absorbía a las anteriores fábricas militares dependientes del Ejército y se responsabilizaba ahora de su abastecimiento (Mijares, 1936, p. 102).

Así, el desequilibrio presupuestal junto con las dificultades que tenía el gobierno de Carranza para controlar las oficinas recaudatorias del territorio nacional, llevaron a recomendar la necesidad de reestructurar el manejo de la hacienda pública, dividir sus funciones para que no fuera sólo un funcionario el que recibe, gasta e interviene sus propias cuentas, sino establecer una dependencia independiente encargada de la contabilidad y de la fiscalización. Esta fue la razón para crear el Departamento de Contraloría, cuyas funciones le restaban atribuciones a la otrora poderosa Secretaría de Hacienda, y se desataba igualmente una lucha interna por el control de atribuciones y competencias entre ambas dependencias. La clave se estas asesorías era inculcar la disciplina en el gasto público y en las prácticas administrativas (Rosenberg, 1987, p. 70), por lo que las reformas administrativas sugeridas iban en esa dirección.

Como vemos, de acuerdo al informe de Lill, su estancia por más de un año les permitió, entre otros resultados, reorganizar el sistema aduanal, las oficinas fiscales de la República, así como la tesorería de la ciudad de México. Con ello lograron que para 1918 tuvieran noticias diarias telegráficas de las recaudaciones y de los pagos realizados en las diferentes oficinas de Hacienda, llegándose a tener un informe diario, mensual y anual de los ingresos y gastos. En este sentido la función de la Contraloría, durante sus primeros años, se abocó más a ordenar la contabilidad administrativa que a procurar una mayor fiscalización de los gastos.

## LA OPOSICIÓN A LA ASESORÍA DE LOS EXPERTOS EXTRANJEROS

Sin embargo, la llegada de estos expertos estadounidense desató una gran oposición en el Congreso, pues se temía que la intervención de estos extranjeros atentara contra la soberanía financiera del país<sup>58</sup>. Uno de ellos declaraba:

Ante esta noticia, asáltanos el temor de que la invitación de que habla el señor Subsecretario de Hacienda [Rafael Nieto] sea invitación al estilo Nicaragua que, sin desearlo ni pedirlo,

---

<sup>58</sup> Zebadúa observa que el gobierno de Estados Unidos había diseñado operaciones político-financieras en Centroamérica desde finales del siglo XIX. Cuando las tesorerías de Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Haití quebraron y los pagos de las obligaciones financieras fueron suspendidos, sus respectivos

tiene frente a sus finanzas públicas a un norteamericano, como árbitro y señor de sus riquezas, y de que los señores Kemmerer y Chandler, sean tutores que los Estados Unidos del Norte envían para cuidarnos (*DDCD*, 8 de agosto 1917).<sup>59</sup>

Ante estas acusaciones Luis Cabrera y Rafael Nieto salieron a la defensa de la presencia de estos expertos en la Secretaría de Hacienda, para finales de 1917 el primero era parte de la Legislatura XXVII y mientras que Nieto se desempeñaba como subsecretario de esta dependencia.

El diputado poblano expresó ante la Cámara que formaba parte de la Comisión de Estudios para la Reorganización Financiera y Administrativa, y que esta Comisión había solicitado la asesoría, pues mientras Kemmerer ayudaría a resolver los problemas monetarios, Chandler los asuntos fiscales:

Estos señores vienen en su carácter absolutamente particular, porque no formaban parte del gobierno americano, sino son hombres de ciencia que han tenido sus vacaciones de verano... sería absurdo que nos priváramos de la ayuda que un hombre de ciencia puede prestar en determinado momento en el estudio de cuestiones financieras. Además, agregaba, se trataba de una asesoría monetaria y fiscal, dada la situación verdaderamente delicada en materia monetaria a consecuencia del estado de los mercados de la plata ya que el precio de este metal había excedido el valor de las monedas acuñadas de plata. Así, el legislador hacía énfasis en la problemática particular de la moneda y en la necesidad de contar con un saber especializado para solucionar el problema (*DDCD*, 10 de agosto 1917).

Por su parte, en su comparecencia, Rafael Nieto expresó ante la Cámara que se había utilizado el servicio de diversos extranjeros, como Henry Bruère, Elías S. Lima y H. Murihead, para colaborar en estudios técnicos de la Secretaría de Hacienda. En el caso de Kemmerer y Chandler, el subsecretario declaró: «El resultado de sus estudios va a la Secretaría de Hacienda y esta los toma o no en consideración. No tienen, pues, estos señores, ninguna injerencia en la administración hacendaria» (*DDCD*, 10 de agosto 1917).

---

gobiernos tuvieron que firmar tratados con Washington en los que renunciaron a aspectos críticos de su soberanía económica. De alguna forma estos precedentes fueron a Estados Unidos para el diseño de su política hacia México. Por su parte los Rosenberg exponen que antes de finalizar la primera guerra mundial, el Congreso había ratificado las estructuras de asesoría financiera de los Estados Unidos en Cuba, Panamá, Nicaragua y Haití. Si el imperialismo es un proceso por el cual un Estado asume poderes soberanos sobre otro, estableciendo una relación dependiente, las relaciones de los Estados Unidos y estos países pueden ser incluidas bajo ese término, aunque no fueran colonias formales (Zebadúa, 1994, p. 137 y Rosenberg, 1982).

<sup>59</sup> El diputado aludía a la intervención en Nicaragua de Estados Unidos, pues aprovechando la caótica situación de las finanzas nicaragüenses, desembarcaron infantes de marina (1912), confirmaron el régimen conservador que había derrocado al gobierno de Santos Zelaya, y controlaron las aduanas, los ferrocarriles y el banco central nicaragüense, y crearon una guardia nacional mandada por oficiales norteamericanos (Bethel, 1992, p. 208).

En el debate, los legisladores insistieron en la intromisión de los estadounidenses y en lo delicado que era invitarlos en momentos en que se había autorizado al Ejecutivo contraer un empréstito extranjero, expresaban: «es inmoral que ciudadanos norteamericanos vengan a colaborar en la reorganización del departamento financiero».

Cabrera, entonces, contestó que en los momentos actuales era imposible resolver los asuntos financieros con el conocimiento exclusivo de las condiciones de un país, sino que se requería conocer las condiciones económicas del resto de los países del mundo; además, «los revolucionarios somos hombres de reciente formación, porque todos nosotros reconocemos con modestia que no estamos suficientemente preparados para discutir aquí con los Macedo, con los Limantour y los Casasús» (*DDCD*, 10 de agosto de 1917). Por último, concluyó, que la labor de la Secretaría de Hacienda era fundamental en esos momentos, porque estaba reorganizando su administración sobre una economía tendiente a equilibrar las finanzas.

En la argumentación de Cabrera se observa, en principio, la situación de improvisación con la que la nueva elite revolucionaria se enfrentaba a los asuntos financieros, pues a diferencia del llamado grupo científico, de los Macedo, los Limantour y los Casasús, no tenía el conocimiento ni los vínculos financieros apropiados para las negociaciones con la banca internacional. Otro argumento era presentar la disciplina económica como un conocimiento científico regido por reglas y leyes universales, ello para él la hacía neutral, ajena a toda injerencia u orientación política extranjera. Así, para el legislador era necesaria la asesoría de expertos estadounidenses para resolver los problemas financieros, y se esperaba que estos actuaran de una forma imparcial siguiendo los dictados de la ciencia. Lo cierto era que la nueva Secretaría, dada la vinculación de la economía mexicana al mercado internacional, no podía ser ajena a las normas de sus acreedores y a los consejos de los financieros estadounidenses. Como sabemos las recomendaciones de estos expertos no eran diferentes de las de los inversionistas de su propio país, para ellos era necesario que México volviera a garantizar un clima de orden y buena salud financiera, así como volver a obtener el equilibrio fiscal tan propalado por el régimen anterior como su principal logro. Además, apelar a las orientaciones de estos expertos de alguna forma legitimaba la nueva normatividad y los cambios administrativos.

Sobre el desempeño de estos especialistas financieros en México existen algunas investigaciones, pero por lo regular sólo se resalta la figura de Edwin W. Kemmerer<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Como se mencionó, Kemmerer fue el personaje que mayor proyección tuvo en América Latina, fue considerado una autoridad académica y práctica en materia financiera, en sus misiones incorporó a otros especialistas, entre ellos a Thomas Lill con quien participó en México. Se puede decir que Kemmerer logró establecer una nueva profesión de asesoría financiera extranjera; esto es, constituyó un mercado de trabajo, diseñó un «producto» elaborado a partir de los estándares establecidos de la economía. De tal manera que el asesoramiento financiero internacional se convirtió en una «profesión» bajo las comisiones de Kemmerer. Por ejemplo en Colombia, en 1923, Kemmerer encabezaba la asesoría junto con Howard M. Jefferson (especialista en temas bancarios), Fred R. Fairchild (especialista fiscal) y Thomas Lill (especialista en temas contables) (Rojas Jiménez, 2007, p. 81). Véase también Zebadúa (1994, p. 130).

Seguramente ello obedece a que, además de que sus recomendaciones sirvieron para reestructurar el sistema monetario mexicano tan afectado por la guerra, más tarde sería uno de los principales asesores de otros gobiernos latinoamericanos, y sus asesorías serían conocidas como las Misiones Kemmerer. También se le denominó *money doctor*, porque ayudaba a diagnosticar los males económicos y daba recomendaciones de reformas económicas de acuerdo al conocimiento económico neoclásico dominante en el momento, como eran la reducción del gasto del gobierno, el establecimiento del patrón oro y la creación de bancas centrales. Al seguir estas recomendaciones y lograr unas finanzas sanas, léase equilibradas, el país era política y económicamente apto para recibir y cumplir con los créditos necesarios para continuar implementando la política desarrollista. Así, los gobiernos latinoamericanos recuperaban la confianza de la banca internacional y de la inversión extranjera (Rojas Jiménez, 2007, p. 82; Babb, 2003, p. 78).

Si bien Kemmerer participó en otras asesorías antes de su llegada a México, este país representó una base importante para lo que sería su desempeño posterior en América Latina<sup>61</sup>, pues el caso de México fue un escenario único para ensayar nuevos modelos financieros y administrativos. Así, en este escenario provocado por la prolongada guerra civil, todo estaba por hacerse o rehacerse, pues urgían soluciones a esta grave situación financiera. Al parecer, el reto para la nueva clase dirigente era poder conciliar las demandas populares surgidas durante la Revolución con las exigencias del capitalismo nacional e internacional. El papel, entonces, de estos asesores extranjeros fue recomendar, de acuerdo la doctrina liberal y siguiendo el modelo económico estadounidense, equilibrar el presupuesto, no gastar más de lo que se recauda, y estabilizar la moneda.

## COMENTARIO FINAL

Las comisiones examinadas desempeñaron un papel relevante en la nueva configuración de la administración pública y en la instrumentación de la política económica posrevolucionaria. Mientras la Comisión Técnica del Petróleo estableció los nuevos impuestos a los hidrocarburos, y estos impuestos, junto a los fijados a la minería y productos agropecuarios de exportación, terminarían por ser la base de los ingresos de los gobiernos posrevolucionarios. Por lo que un especialista ha señalado que en esos años se dependía de los gravámenes de los sectores de exportación, y que si bien se pretendía exprimir las utilidades excesivas y las rentas económicas de estas actividades, también se intentaba propiciar su expansión (Reynolds, 1973, p. 48). Pero además, esta Comisión tuvo la función de construir un discurso nacionalista que justificara y legitimara la mayor intervención del Estado en el control de los recursos naturales, equiparando este control

---

<sup>61</sup> Para los Rosenberg (1987) antes la República Dominicana se convirtió en un laboratorio para elaborar nuevos medios para reformar las prácticas financieras que los expertos consideraban «atrasadas». De alguna forma el «modelo dominicano» de rehabilitación, el Departamento de Estado trabajó en estrecha colaboración con los banqueros que tenían intereses de inversión (p. 62).

con la defensa de la soberanía nacional.<sup>62</sup> Por su parte, la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera buscó poner en orden las finanzas públicas adoptando medidas favorables a la inversión extranjera y a la banca internacional, efectuando cambios administrativos que le permitieran al gobierno un mejor control del presupuesto e iniciar las negociaciones con la banca extranjera para el pago de la deuda y la obtención de un préstamo de la banca estadounidense. Por lo que el proceso revolucionario y los gobiernos que le sucedieron coincidieron con una etapa de mayor injerencia de los Estados Unidos, marcado por un interés civilizatorio y geopolítico sobre todo en la región latinoamericana, no por medio del colonialismo clásico, sino mediante la llamada diplomacia del dólar, extendiendo su conocimiento y expandiendo su mercado.

Así, en este juego de intereses, el nuevo gobierno tuvo que desarrollar diversas estrategias políticas y diplomáticas para no enemistarse con el gobierno de Estados Unidos, mantener la inversión foránea y, a la vez, construir sus instituciones administrativas y empezar a cambiar las condiciones legales en que venían operando las compañías extranjeras.

En suma, estas comisiones integraron a profesionistas que, al paso de los años, se convirtieron en expertos en materia petrolera y financiera. En el caso de los ingenieros, ellos lograron fiscalizar, reglamentar y legislar una industria clave en esos años para la estabilidad del gobierno. En cambio, la Comisión de Reorganización, si bien no inauguró las misiones de los economistas estadounidenses, sí representó, dado los cambios en el mercado mundial y la nueva hegemonía de Washington después de la primera guerra mundial, una nueva fase de mayor dominio estadounidense en el que México quedó incluido como parte de esa expansión. Pero dado el nuevo marco legal constitucional, marcadamente nacionalista, el gobierno estadounidense, el Estado promocional como lo califica Rosenberg<sup>63</sup>, tuvo que usar la oferta de un préstamo de los banqueros para condicionar y así moderar la aplicación de la nueva legislación que afectaría los intereses petroleros y mineros estadounidenses, apoyados por prominentes senadores republicanos, que incluso se pronunciaban por la intervención militar<sup>64</sup>. Así, era más factible

---

<sup>62</sup> Para Myrna Santiago (2006) el liderazgo revolucionario identificó el futuro proyecto de la nación con el control estatal sobre los recursos naturales.

<sup>63</sup> Para Rosenberg (1982) el gobierno estadounidense tuvo un papel relevante en esta expansión, pues como un Estado promocional se preocupó por dar una asistencia activa a los empresarios que deseaban invertir en el extranjero, y coadyuvó a diseñar políticas económicas que redujeran las barreras arancelarias de los países en que invertían.

<sup>64</sup> Existe una amplia literatura sobre las constantes negociaciones que llevaron a cabo los funcionarios de Hacienda con la banca estadounidense para el arreglo de la deuda externa. Para Rosenberg en México, los esfuerzos de Thomas Lamont, presidente del Comité Internacional de Banqueros en México, durante la década de 1920 condujeron a un *modus vivendi* sobre las cuestiones del petróleo y las reclamaciones de los Estados Unidos contra los daños materiales causados por la revolución. Las negociaciones de este banquero ayudaron a moderar la revolución mexicana y asegurar, por un tiempo al menos, las propiedades petroleras y mineras de los estadounidenses. El historiador N. Stephen Kane concluyó que los políticos consideraban que la presión económica aplicada a través de los banqueros privados era más efectiva que la fuerza militar. Diplomáticos y banqueros trabajando juntos, escribió, «demostraron fe en la eficacia del poder financiero para asegurar objetivos políticos y económicos» (Rosenberg, 1982, p. 103). Véase también Zebadúa (1994).

la supervisión de las finanzas mexicanas por los expertos pues ello garantizaba la extensión del conocimiento, la inversión estadounidense y la expansión del comercio.

Un tema pendiente es examinar los efectos que tuvieron las asesorías de los expertos financieros a mediano plazo en México, y en general observar más a detalle su influencia en la reconstrucción administrativa y financiera del Estado posrevolucionario. Además, este estudio se enriquecería realizando una comparación de estas misiones, sobre todo las de Kemmerer, en América Latina. Seguramente este análisis comparativo permitiría comprender mejor cómo se adaptaron estas recomendaciones a los diferentes escenarios de los países de esta zona. Por ejemplo, ver cómo se formaron y cuál fue el desempeño de las bancas centrales o los departamentos de contraloría en Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Chile, y desde luego en México.

## FUENTES CONSULTADAS

- DCCD* Diario de Debates de la Cámara de Diputados.  
*AHPM* Archivo Histórico de PEMEX.  
*Boletín del Petróleo*, 1916 -1933.  
Archivo Estela Zavala bajo el resguardo del Colegio de México.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Babb, Sarah (2003). *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bach, Fritz y Manuel de la Peña (1938). *México y su petróleo: síntesis histórica*. México: México Nuevo.
- Baptista González, David Martín (2007). La creación de la primera carrera de ingeniero petrolero en la Universidad Nacional. Tesis de Licenciado en Historia, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras.
- Bazant, Mílida (1999). *La enseñanza y la práctica de la ingeniería durante el porfirato. En La educación en la historia de México*. Lecturas de Historia Mexicana. México: El Colegio de México.
- Bértola, Luis y José Antonio Ocampo (2010). Desarrollo y vaivenes de la desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia. Madrid: Secretaría General Iberoamericana. Recuperado el 6 de diciembre de 2016 de <http://segib.org/publicaciones/files/2010/12/Historia-Economica-AL-ESP.pdf>
- Bethel, Leslie (ed.) (1992). *Historia de América Latina*, vol. 9, México, América Central y el Caribe, 1870-1930. Barcelona: Editorial Crítica.
- Bourdieu, Pierre (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.
- Brown, Jonathan (1998). *Petróleo y revolución en México*. México: Siglo XXI.
- Camp, Roderic Ai (1996). *Reclutamiento político en México*. México: Siglo XXI.
- Carmagnani, Marcelo (1994). *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Chandler, Henry Alfred (1917). Estudio preliminar sobre el sistema de impuestos del gobierno mexicano con indicaciones para su reorganización. México.
- De la Peña, Sergio y James Wilkie (1994). *La estadística económica en México. Los orígenes*. México: Siglo XXI-UAM-Azcapotzalco.
- Díaz Dufoo, Carlos (1921). La cuestión del petróleo. México: Eusebio Gómez de la Puente.
- Fujigaky, Esperanza (2006). Monometalismo y bimetalismo en la Revolución Mexicana, La estabilización monetaria a debate. En María Eugenia Romero Sotelo y Leonor Ludlow, *Temas a Debate, Moneda y Banca en México, 1884-1954*. México: UNAM.
- Gómez-Caballero, J. Arturo (2005). Historia e índice comentado del Boletín del Instituto de Geología de la UNAM. *Boletín de la Sociedad Geológica Mexicana, LVII(2)*, 149-185.
- Guerrero, Omar (2011). *Historia del Servicio Civil de Carrera en México. Los protagonistas, las ideas y los testimonios*. México: Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa.
- Haber, Stephen, Noel Maurer y Armando Razo (2003). When the Law Does not Matter: the Rise and Decline of the Mexican Oil Industry. *The Journal of Economic History*, 63(1). <https://doi.org/10.1017/S0022050703001712>
- Haber, Stephen, Noel Maurer y Armando Razo (2015). *La política de los derechos de propiedad, Inestabilidad política, compromisos creíbles y crecimiento económico en México, 1876-1929*. México: Instituto Mora.
- Hall, Linda (2000). *Bancos, política y petróleo. Estados Unidos y el México posrevolucionario (1917-1924)*. México: Conaculta.
- Kemmerer, Edwin W. (1917). *Sistema Monetario de México, Reformas Propuestas en la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera*. México: Palacio Nacional.
- Knight, Alan (2000). Pueblo, política y nación, siglos XIX y XX. En Victor M. Uribe Uran y Luis J. Ortiz (eds.), *Naciones, gentes y territorios. Ensayos de Historia e Historiografía Comparada de América Latina y el Caribe* (pp. 370-406). Medellín: Universidad de Antioquia.
- Kuntz, Sandra (2010). *Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización 1870-1929*. México: El Colegio de México.
- Lempériere, Annick (2007). La historiografía del Estado en Hispanoamérica, Algunas reflexiones. En Guillermo Palacios (coord.), *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX*. México: El Colegio de México.
- Lill, Thomas (1920). *Investigación de los asuntos mexicanos. Informe preliminar y audiencias del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos*. Vol. I. Washington: Oficina de Prensa.
- López Portillo y Weber, José (1975). *El petróleo de México*. México: FCE.
- Manterola, Miguel (1938). *La industria del petróleo en México*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Martínez Sobral, Enrique (1910). *La reforma monetaria*. México.
- Mendoza, Salvador (1921). *La controversia del petróleo*. México: Imprenta Politécnica.
- Meyer, Lorenzo (1972). *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*. México: El Colegio de México.
- Mijares Palencia, José (1936). *El Gobierno mexicano. Su organización y funcionamiento*. México.
- Nieburg, Federico y Mariano Plotkin (comps.) (2004). *Intelectuales y expertos, La construcción del conocimiento social en Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Plotkin, Mariano (2010). Saberes y Estado. *Boletín Bibliográfico Electrónico del Programa de Buenos Aires de Historia Política*, 3(6).

- Polanyi, Karl (2003). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: FCE.
- Reynolds, Clark (1973). *La economía mexicana, su estructura y crecimiento económico*. México: FCE.
- Richmond, Douglas W. (1986). *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza 1893-1920*. México: FCE.
- Rojas Jiménez, Héctor Heraldo (2007). Made in the world better: las misiones económicas en Colombia y nuestro descreimiento ancestral. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Investigación y Reflexión*, XV(001). Universidad Militar de Nueva Granada, Bogotá, Colombia.
- Romero Sotelo, Eugenia (2009). Patrón oro y estabilidad cambiaria en México, 1905-1910. *América Latina en la Historia Económica. Revista de Investigación*, 32(julio-diciembre), 83-109.
- Rosenberg, Emily (1982). Spreading the American Dream: American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945. Recuperado el 13 de junio de 2017 de [https://ay12-14.moodle.wisc.edu/prod/pluginfile.php/171523/mod\\_book/chapter/156/Lecture03/rosenberg\\_spreading-the-American-Dream](https://ay12-14.moodle.wisc.edu/prod/pluginfile.php/171523/mod_book/chapter/156/Lecture03/rosenberg_spreading-the-American-Dream).
- Rosenberg, Emily S. (1999). *Financial Missionaries to the World: The Politics and Culture of Dollar Diplomacy, 1900-1930*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rosenberg, Emily S. y Norman L. Rosenberg (1987). From Colonialism to Professionalism: The Public-Private Dynamic in United States Foreign Financial Advising, 1898-1929. *The Journal of American History*, 74(1), 59-82. <https://doi.org/10.2307/1908505>
- Rouaix, Pastor (1984). *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. México: Partido Revolucionario Institucional.
- Sánchez Graillet, Luis Avelino (2011). Un campo de petróleo en un maletín: construcción e intercambio de objetos geológicos en la temprana geología del petróleo en México. En Miruna Achim y Aimer Granados (comps.), *Itinerarios e intercambios en la historia intelectual de México*. México: Conaculta y Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa.
- Santaella, Joaquín (1918). El artículo 27 Constitucional. *Boletín del Petróleo*, febrero.
- Santiago, Myrna (2006). *The Ecology of Oil, Environment, Labor, and the Mexican Revolution, 1900-1938*. Cambridge, MA: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316257128>
- Schell, William (1990). American Investment in Tropical Mexico: Rubber Plantations, Fraud, and Dollar Diplomacy, 1897-1913. *The Business History Review*, 64(2), 217-254. <https://doi.org/10.2307/3115582>
- Serna, Ana María (2008). *Manuel Peláez y la vida rural en la Faja de Oro. Petróleo, revolución y sociedad en el norte de Veracruz, 1910-1928*. México: Instituto Mora.
- Sierra, Justo (1957). *Obras completas XII. Evolución política del pueblo mexicano*. Edición y notas de Edmundo O'Gorman. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Smith, Peter H. (1981). *Los laberintos del poder, el reclutamiento de las elites políticas en México, 1900-1971*. México: El Colegio de México.
- Uththoff López, Luz María (2009). El Departamento de Contraloría y la búsqueda del control del presupuesto en México, 1917-1932. Una aproximación. *Secuencia*, 74.
- Zebadúa, Emilio (1994). *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*. México: FCE-El Colegio de México.