

# DE JUEGO PROHIBIDO A NEGOCIO AFORTUNADO. EMPRESARIOS Y POLÍTICOS HACIA UNA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS LOTERÍAS EN MÉXICO, 1915-1933

MARÍA DOLORES LORENZO RÍO



## RESUMEN

Los debates sobre la moralidad del juego de la lotería se entrelazan con la necesidad de un erario público corto de recursos y construyen las diversas posiciones de los gobiernos de la posrevolución frente a las empresas del azar. En esta historia de las loterías públicas en México, se abordan procesos de toma de decisión y conflictos de intereses entre funcionarios públicos y notables empresarios, en gobiernos estatales y federales, así como entre organismos públicos que buscan la gestión de los recursos de la lotería. Se explora el uso discursivo de la cuestión social y la promesa del impulso a la beneficencia como una forma de legitimar el juego al servicio del Estado. Con una novedosa revisión de fuentes en los archivos de la lotería, se estudia el complejo entramado de normas formales y acuerdos fuera de la ley que, en un acomodo de intereses, fortalecieron una organización del Estado generadora de un importante flujo de dinero entre 1915 y 1933.

**Palabras clave:** lotería, juegos de azar, empresa pública, cuestión social, faccionalismo revolucionario



El Colegio Mexiquense, A. C.

Correo electrónico: [madolores@gmail.com](mailto:madolores@gmail.com)

*Tzintzun. Revista de Estudios Históricos* · Número 60 julio-diciembre 2014 · ISSN: 1870-719X

## FROM A PROHIBITED GAME TO A LUCKY BUSINESS. BUSINESSMEN AND POLITICIANS IN THE LOTTERY BUSINESS IN MEXICO, 1915-1933

### ABSTRACT

Debates on the morality of lottery generally intermingle with weak public funds. Post-revolutionary governments have had different views on gambling companies. In the history of public lottery companies in Mexico, we address decision-making processes and conflicts of interest between civil servants and prominent businesspeople which can be observed both on the level of the state and federal governments, as well as between public organizations seeking to gain control over lotteries. This paper looks into the discursive use of social issues and the promise of pushing the benefits as a way to legitimate the game in front of the state. Through a novel source study of the archives of the Lottery, an analysis is provided of the very complex set of norms and those illegal agreements which strengthened state control by adjusting interests, thus generating a significant money flow between 1915 and 1933.

**Key words:** lottery, gambling, public company, social issues, revolutionary factionalism

## DE JEU INTERDIT À HEUREUX BUSINESS. ENTREPRENEURS ET HOMMES POLITIQUES EN ROUTE VERS UNE GESTION PUBLIQUE DES LOTERIES AU MEXIQUE, 1915-1933

### RÉSUMÉ

Les débats sur la moralité des jeux de loteries se mêlent aux besoins d'un Trésor public pauvre en ressources et construisent les positions des divers gouvernements postrévolutionnaires faces aux entreprises de jeux de hasard. Dans cette histoire des loteries publiques mexicaines, on aborde des processus de prise de décision et des conflits d'intérêt d'une part entre fonctionnaires publics et notables entrepreneurs, au niveau des gouvernements fédéraux et des Etats ; et entre organismes publiques qui cherchent à contrôler la gestion des ressources provenant de la loterie d'autre part. L'article explore l'usage discursif de la question sociale et de la promesse d'accroissement de l'assistance publique comme une forme de légitimation du jeu au service de l'Etat. Grâce à une révision novatrice des archives de la loterie, l'article étudie le tissu complexe de normes formelles et d'accords illégaux qui, dans une communauté d'intérêts, renforcèrent une organisation de l'Etat qui généra un important flux de capitaux entre 1915 et 1933.

**Mots clé :** loterie, jeux de hasard, entreprise publique, question sociale, factionnalisme révolutionnaire



En 1920, el presidente interino Adolfo de la Huerta reanudó las operaciones de la lotería que Venustiano Carranza había suprimido en enero de 1915. En las primeras dos décadas del siglo xx, el negocio de la lotería y su relación con el Estado transitó de una inclinación por el otorgamiento de concesiones hacia un periodo efímero de supresión (1915-1920), que dio paso a una renovada organización de la empresa del juego al servicio del Estado.<sup>1</sup> En estas páginas nos preguntamos por las normas y las lógicas que seguían los involucrados en el negocio de las loterías públicas y exponemos el entramado institucional y las interacciones de los diversos agentes en la reconstrucción del juego durante la posrevolución.

El Estado en sus diversas funciones y en sus complejas experiencias y prácticas cotidianas, puede ser estudiado a partir de las distintas posiciones de los gobiernos en la participación de los negocios de los empresarios, en este caso los dedicados al juego.<sup>2</sup> La lotería, como un recurso disputado entre quienes consideraron los beneficios de esta empresa como un bien

<sup>1</sup> Las loterías de estado en México fueron empresas públicas que tuvieron como objetivo la administración de este juego del azar y destinaron sus recursos para el funcionamiento de algún servicio u obra pública. El Estado suscribió, de manera parcial o en su totalidad, el capital inicial de las operaciones. En algunos casos se constituyeron como dependencia del Estado y su administración se integró al presupuesto nacional o de los estados. Respecto de las distintas modalidades de empresa pública. Véase MARTÍN ACEÑA, Pablo, y FRANCISCO COMÍN, “La empresa pública antes de la Guerra Civil”, en Gregorio NÚÑEZ y Luciano SEGRETO (Editores), *Introducción a la historia de la empresa en España*, Madrid, Abacus, 1994, p. 117.

<sup>2</sup> Como una idea operativa para problematizar el Estado como categoría de análisis histórico retomamos la propuesta de Ernesto Bohoslavsky de “personalizar el Estado” y explorar la multiplicidad de agencias, figuras, lógicas, prácticas sociales y las interlocuciones entre actores públicos y privados. BOHOSLAVSKY, Ernesto, y Germán SOPRANO (Editores), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, Prometeo Libros, 2010, pp. 25-27.

público y los que la condenaron por “inmoral”, nos acerca a la manera en que se acomodaron las experiencias de los empresarios y de los políticos que recuperaron, para la administración pública, el negocio del azar después de la liquidación de la Lotería Nacional en 1915. Así, este estudio supone adentrarse en la imbricación de intereses públicos y privados que conllevó el relevo político de las elites en México, del porfiriato a la revolución. Mostramos cómo los empresarios y los políticos de las diferentes facciones revolucionarias se acomodaron en la reorganización de distintas instancias de gobierno que, en el caso de la lotería, supuso la centralización de la gestión de los recursos y cómo puede ayudar a explicar el difícil tránsito del México en la posrevolución.

Otro propósito de este artículo es entender el complejo entramado de intereses que fortalecieron la administración centralizada de esta dependencia, cuya ventaja fue la autonomía que ganó el presidente de la república sobre el manejo del dinero de la lotería. El fortalecimiento del ejecutivo en el siglo xx mexicano ha sido un tema central para estudiar el sistema político y, en interpretaciones simplistas se puede pensar que la gestión autónoma del dinero de esta dependencia, dedicada a la explotación del azar se consiguió por decreto, pero como se mostrará, la administración pública de los recursos de la Lotería Nacional en realidad se disputó entre el gobierno federal y los estados de la república que querían seguir explotando sus propias loterías; se impuso en un complejo juego de poder entre el ejecutivo y los secretarios de estado que buscaban el control del dinero efectivo de esta empresa, y se negoció entre los altos funcionarios y los hombres de empresa que cuestionaban quién debía beneficiarse de la administración de la lotería. Así, de las múltiples combinaciones de intereses, entre disposiciones que regían de manera formal e informal la compra y venta de billetes, después de casi una década de altercados, en 1933, el Estado posrevolucionario consiguió que la administración de las utilidades de la Lotería Nacional quedara a cargo del departamento del Distrito Federal. A pesar de que el ejecutivo tenía una injerencia significativa sobre éste, la lotería conservó, en ese proceso de centralización, el carácter federal como dependencia de la Secretaría de Hacienda. En síntesis, la revisión de las interlocuciones entre los actores públicos y privados aspira a entender algunos aspectos del Estado articulado en la sociedad.

En las pugnas por la centralización de los recursos de la lotería, los discursos que prometían el impulso de la beneficencia pública a partir del desarrollo de un negocio explotado por el Estado, dotaron exitosamente de legitimidad al juego de azar y a diferencia de algunos países, como Estados Unidos que consolidaban la prohibición del juego, en México, el gobierno de los sonorenses lo promovía como una fuente de recursos legítima y prometedora para el Estado. En este sentido, nos pareció indispensable hacer un recorrido por los distintos usos que los gobiernos de la posrevolución hicieron del bien público y de la cuestión social.

Valga señalar que, en una renovada versión de la administración pública, con algunas modificaciones, desde 1920, la Lotería Nacional se ha mantenido en operaciones con el objetivo asistencial como uno de los bastiones de la legitimidad de su permanencia.<sup>3</sup> Y es posible que hoy la Lotería Nacional presente serios problemas de rentabilidad por pérdidas acumuladas, pero también hoy, como en los primeros años de su fundación, la capacidad de concentrar dinero en efectivo posibilita una injerencia política significativa en la construcción de la asistencia y la política social en México, aunque no exclusivamente destinada a éstos.<sup>4</sup>

La historia de la Lotería Nacional contribuye con un campo poco estudiado en la historiografía de la empresa pública en México y en general en América Latina. Se ha centrado la atención sobre todo en las grandes compañías, petroleras, mineras, ferroviarias, entre otras,<sup>5</sup> y sólo de manera tangencial se ha referido a formas empresariales del Estado que sin representar a las grandes empresas, de manera pragmática surgieron como dependencias de algunas instancias de gobierno y gestionaron rentas para el Estado. Acercarse a la historia de las loterías da cuenta de las decisiones de los fun-

<sup>3</sup> GONZÁLEZ DEL RIVERO, Leticia, “La industria de la suerte”, en Ilán SEMO, *La rueda del azar. Juegos y jugadores en la Historia de México*, México, Pronósticos para la Asistencia Pública, 2000, p. 174.

<sup>4</sup> “Desde el 2008, Lotenal no aporta a la asistencia pública”, *El Economista*, ciudad de México, 25 de febrero de 2013, p. 40. En 2011 la Lotería Nacional acumuló 5,445 millones pesos en ventas. En la nota periodística no se cuestiona su capacidad generadora de recursos, sino la inconsistencia de su contribución con la asistencia que es, como se señala, el propósito de su fundación.

<sup>5</sup> MARICHAL, Carlos, “Literatura reciente de la historia de las empresas en México”, en Guillermo GUAJARDO SOTO (Coordinador), *Innovación y empresa. Estudios Históricos de México, España y América latina*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de las Universidad Nacional Autónoma de México-Fundación Gas Natural, 2008, pp. 43-65; BARBERO, María Inés, “Business history in Latin America: A historiographical perspective”, en *Business History Review*, otoño, núm. 82, 2008, pp. 565-566.

cionarios públicos, que suprimieron o impulsaron el juego de la lotería para que un gobierno, corto de recursos, mantuviera la explotación de este juego a veces considerado contrario a la moral pública y otras perfilado como un gran negocio. Estudiamos, así, la explotación de las loterías como hazaña de los gobiernos pobres que construyen organizaciones sólidas, ideando alternativas para ampliar sus ingresos y consolidar el poder de quienes garantizaban la existencia de estas empresas en una lógica de eficiencia.

### LA LIQUIDACIÓN, LAS PROHIBICIONES Y LOS DESARREGLOS EN LA REVOLUCIÓN

El primer jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, decretó la supresión de la Lotería Nacional el 13 de enero de 1915. La disposición derogó el decreto de fundación del 14 de septiembre de 1881 y las respectivas disposiciones a este juego. Uno de los argumentos de la supresión de la lotería era alcanzar el mayor grado de moralidad en todos los ramos de la administración pública, pues se consideró que el juego de azar, sostenido por el erario, se hacía con “grave detrimento de la moral y de los intereses públicos”.<sup>6</sup> Además del propósito de moralizar la gestión pública, otros argumentos consideraban conveniente la supresión del juego, señalando que la lotería no tenía cabida en ningún proyecto de Estado si se buscaba construir una sociedad que aquilatara la prosperidad por el trabajo, el ahorro y la moderación. Los partidarios de la prohibición consideraban también que el dinero de las personas tenía que invertirse en actividades productivas como la industria o la agricultura; el Estado no debía permitir que las compañías privadas controlaran el dinero en efectivo que se obtenía de la explotación del negocio del juego ni fomentar lo que se consideraba como un desvío de recursos, por ello, si el gobierno no tenía la capacidad de controlar el juego era mejor suprimirlo.

Carranza no fue el primero en proponer la supresión de la Lotería Nacional en México. Durante los últimos meses de la presidencia de Francisco I. Madero, en la Iniciativa de presupuesto, se cuestionó el interés del ejecu-

<sup>6</sup> VELASCO CEBALLOS, Rómulo, “Decreto de 13 de enero de 1915”, en *Las Loterías. Historia de estas instituciones, desde la Real, fundada en 1771, hasta la Nacional para la Beneficencia Pública*, México, Universidad Iberoamericana, 1934, pp. 145-146.

tivo por abolir la lotería. Desde la perspectiva de la Secretaría de Hacienda, no parecía pertinente suprimir los productos y aprovechamientos del juego. Se exponía que “más tarde, cuando la situación económica se afirme, podrá resolver, si es llegada la oportunidad de sugerir, la supresión de las loterías, cuyos productos, en el momento actual, permitirán sostener las estimaciones de egresos”.<sup>7</sup> A pesar de la posición personal de Madero que consideraba algunas diversiones públicas, como la fiesta brava o la bebida de pulque, como “vicios populares”, sus acciones públicas no estuvieron encaminadas hacia la prohibición.<sup>8</sup> Quizá, en efecto, pudo separar sus convicciones personales de las funciones públicas; quizá también, siguiendo la trayectoria de su gobierno, respetó la autonomía de los poderes en los diferentes niveles de gobierno y reconsideró sus iniciativas.<sup>9</sup> Así, en el caso de la propuesta de supresión de la lotería presentada por Madero, es posible que la aquiescencia con la exposición del secretario de Hacienda para mantener el juego en operaciones sostuviera a la Lotería Nacional como una dependencia que dotaba de recursos al erario público.

La situación económica no mejoró y la estrechez del erario público continuó durante el interinato de Victoriano Huerta, que depuso a presidente Madero en 1913. Durante el huertismo, la necesidad de mantener hospicios y hospitales era apremiante, considerando que 1913 y 1914 fueron años crudos de guerra y hambre en el contexto de la revolución mexicana. Tal vez, para hacerse de algunos recursos y sostener la beneficencia en México, Victoriano Huerta, siguiendo el esquema de concesiones que había operado durante el porfiriato, concedió a José Echegoyen un permiso por 20 años para explotar una lotería que quedaría bajo la vigilancia de la Secretaría de Gobernación. Los productos de esta empresa se destinarían a la atención de los desvalidos.<sup>10</sup> Ni el triunfo de los constitucionalistas ni el derrocamiento

<sup>7</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Memoria de la Secretaría Hacienda y Crédito Público, 25 mayo 1911-febrero 1913*, “Exposición de motivos”, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1949, p. 353. Agradezco a Paolo Riguzzi las referencias sobre la lotería en las Iniciativas de presupuesto.

<sup>8</sup> KNIGHT, Alan, “La Revolución mexicana: su dimensión económica”, en Sandra KUNTZ FICKER (Coordinadora), *Historia Económica de México. De la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México-Secretaría de Economía, 2010, p. 503.

<sup>9</sup> MAC GREGOR, Josefina, “La xxvi legislatura frente a Victoriano Huerta. ¿Un caso de parlamentarismo?”, en *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, núm. 4, 1986, pp. 10-23.

<sup>10</sup> *Diario Oficial de la Federación*, ciudad de México, 3 de enero de 1914. Hasta ahora no contamos con

de Huerta en julio de 1914 supusieron la recuperación de las finanzas públicas que permitiera al Estado contribuir con los proyectos asistenciales; no obstante, a diferencia de Madero, Carranza no tuvo oposición formal para suprimir las operaciones de la Lotería Nacional y los escrúpulos morales y económicos que limitaron el juego se concretaron en el decreto de supresión del 13 de enero de 1915.

Es posible que la moralización de la sociedad fuera el argumento que Carranza esgrimía desde una auténtica convicción de reformista conservador.<sup>11</sup> Empero, durante su gobierno, la explotación del juego y de la prostitución en algunas plazas contribuyó, de manera informal, a sostener las necesidades de su ejército, lo cual evidenció una contradicción en la práctica del constitucionalismo que se guarneció, más bien, en una oficialidad puritana.<sup>12</sup> Luego entonces, consideramos que promover la calidad moral entre sus gobernados pudo haber sido un argumento eficaz para suprimir el juego, pero resulta convincente apuntar que la supresión estuvo originada por el propósito de controlar el dinero que las compañías dedicadas a la explotación del juego manejaban como agentes de la Lotería Nacional y que, ese dinero, en el contexto del faccionalismo revolucionario, podía servir para comprar armas y sostener una rebelión, sobre todo, en los estados del norte, donde las loterías habían tenido una importante expansión después de la prohibición definitiva del juego en Estados Unidos en 1895. Para concentrar el efectivo de las agencias de la Lotería Nacional y proceder a la liquidación de la dependencia, el decreto de supresión estipuló que las agencias debían entregar los valores de la lotería, a más tardar, un mes después de emitida la disposición.<sup>13</sup> Nos queda claro que buscar un camino

registros de la operación de esta lotería ni de su contribución con las instituciones de beneficencia.

<sup>11</sup> Sobre el reformismo conservador de Carranza en su práctica política, desde la gubernatura de Coahuila estaba presente su preocupación por la educación, el ahorro y el trabajo. BARRÓN, Luis, *Carranza. El último reformista porfiriano*, México, Tusquets, 2009, (Biografías, Tiempo de Memorias), pp. 115-120. Otras diversiones públicas además de la lotería, como los gallos, los toros y los naipes, vinculadas al alcoholismo, también fueron cuestionadas del porfiriato a la revolución. PICATTO, Pablo, “No es posible cerrar los ojos: El discurso sobre la criminalidad y el alcoholismo hacia el fin del porfiriato”, en Ricardo PÉREZ MONTFORT (Editor), *Hábitos, normas y escándalo: Prensa, criminalidad y drogas durante el porfiriato tardío*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Plaza y Valdés, 1997.

<sup>12</sup> KNIGHT, Alan, *La revolución mexicana. Del porfiriato al nuevo régimen constitucional*, vol. 2, México, Grijalbo, 1996, p. 1019.

<sup>13</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Memoria de la Secretaría Hacienda y Crédito Público*,



para la moralización de sus gobernados con la supresión de la Lotería Nacional no tendría resultados inmediatos ni tampoco en dinero efectivo; sin embargo, con la liquidación de esta empresa, las agencias de la lotería en el país estaban obligadas a entregar sus valores, así, el beneficio era contante y sonante.<sup>14</sup> La necesidad que tuvieron las facciones revolucionarias para hacerse de recursos en el contexto de la guerra disipa la idea de que la averción carrancista al juego hubiera estado motivado por un genuino acto destinado a la moralización de los gobernados. De ahí que en un giro radical, la disposición de Carranza transformó la posición del gobierno frente a las empresas del azar y con ello la operación formal de las loterías se convirtió en un negocio al margen de las leyes.

La supresión de este juego en México se inscribe en un proceso discontinuo de los gobiernos latinoamericanos del siglo XIX y principios del XX, que osciló entre periodos de promoción y periodos de prohibición al juego, entre la necesidad de financiamiento de servicios y obras públicas y el dilema de la legitimidad moral del Estado como promotor de las loterías. Por ejemplo, en Argentina, el período previo a 1895 se caracterizó por una posición ambigua del gobierno respecto de la legalidad del juego de lotería. A partir de 1895, cuando se formalizó el juego y se destinaron los recursos a la beneficencia nacional, no se volvió a prohibir este juego y funciona en este marco hasta la fecha. Para incrementar la recaudación de la lotería que derivaba sus fondos a la beneficencia y consolidar el funcionamiento de la empresa, se expidió la ley de 1902 que persiguió a otros tipos de juegos y apuestas, favoreciendo el mercado de los billetes de la lotería de la beneficencia. Pese a las manifestaciones en contra del juego, la Lotería de la Beneficencia Nacional se ha mantenido en operaciones desde 1895 hasta la fecha

25 mayo 1911-febrero 1913, "Exposición de motivos", p. 353.

<sup>14</sup> Sobre el faccionalismo y las dificultades de la Secretaría de Hacienda durante el carrancismo, la labor de los secretarios de Hacienda Luis Cabrera y Rafael Nieto fue significativa, aunque tuvo resultados cuestionable en la centralización y control de las finanzas de los revolucionarios, entre otros problemas de liquidez. ZEBADÚA, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1994, pp. 95-100; UTHOFF, Luz María, "La difícil concurrencia fiscal y la contribución fiscal, 1861-1924", en *Historia Mexicana*, LIV: 1, julio-septiembre, 2004, pp. 146-148; LOMELÍ, Leonardo, "La reconstrucción de la Hacienda Pública: la gestión de Luis Cabrera y Rafael Nieto en el gobierno de Venustiano Carranza", en Leonor LUDLOW (Coordinadora), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, t. II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 316-319.

y ha contribuido con diversas obras públicas en Buenos Aires, como el Museo Histórico Nacional y el Archivo General de la Nación.<sup>15</sup> En cambio, en Brasil la legalidad del *Jogo do Bicho*, una lotería muy popular que comenzó como un medio para mantener a los animales del zoológico, operó en una ambivalente posición del Estado entre la prohibición y la tolerancia al juego clandestino.<sup>16</sup>

En el caso del México revolucionario, sin reglas claras de operación, se dispuso la seguridad que las garantías del Estado brindaban a los empresarios del juego, al público jugador y a las instancias de gobierno que recibían parte de las ganancias de este negocio del azar.<sup>17</sup> Con la supresión de la Lotería Nacional, cayó en desuso el reglamento de rifas y loterías para el Distrito Federal, expedido el 4 de mayo de 1877, que estipulaba que los permisos para la operación de las loterías estaban condicionadas por el ejecutivo a que sus productos se destinaran a la “utilidad pública y la beneficencia”. Así perdió vigencia el marco normativo que Benito Juárez emitió el 6 de diciembre de 1870 y que Porfirio Díaz revisó en 1877 para la operación de estas empresas de la suerte.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> CECCHI, Ana, *La Timba como rito de pasaje. La narrativa del juego en la construcción de la modernidad porteña*, (Buenos Aires, 1900-1935), Buenos Aires, Editorial Teseo, 2012, pp. 83-85.

<sup>16</sup> CHAZKEL, Amy, *Laws of Chance. Brazil's Clandestine Lottery and the Making of Urban Public Life*, Nueva York, Duke University Press, pp. 67-68; MAGALLANES, Felipe Santos, “Ganhou Leva...do vale o impresso ao vale o escrito. Uma história social do Jogo do Bicho no Rio de Janeiro (1890-1960)”, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, tesis de doctorado inédita en historia social, 2005, p. 26.

<sup>17</sup> Durante el siglo XIX, un amplio espectro de establecimientos, como cárceles, hospicios y asilos solventaron parte de sus gastos con las aportaciones de rifas y loterías. Entre 1843-1860 la Lotería de San Carlos contribuyó con el proyecto cultural del Estado y la Lotería de la Beneficencia fue sustento de varios proyectos en la agenda de hospitales y hospicios durante el porfiriato. GALÍ BOADELLA, Montserrat, *Cultura y política en el México conservador: la Lotería de la Academia Nacional de San Carlos (1843-1860)*, México, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélaz Pliego”-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2012; LORENZO RÍO, María Dolores, *El Estado como benefactor. Los pobres y la asistencia pública en la ciudad de México 1877-1905*, México, El Colegio Mexiquense-El Colegio de México, 2011, p. 76.

<sup>18</sup> *Memoria que presenta al Congreso el Lic. Manuel Romero Rubio Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación. Correspondiente al período transcurrido del 1 de diciembre de 1884 al 30 de junio de 1886*. (Parte expositiva), México, Imprenta del Gobierno del exarzobispado, 1887. Durante el porfiriato los gobiernos locales expidieron los reglamentos y normas que rigieron las rifas y loterías. El gobierno federal no consiguió uniformar las leyes que regían los juegos de azar en todo el territorio, aunque el reglamento del Distrito Federal se puede considerar como una especie de modelo normativo que se replicaba en diversos estados. Para una revisión general de las diversiones públicas en el siglo XIX ver LORENZO RÍO, María Dolores, “Entre la colaboración y el empleo. Algunos aspectos del régimen laboral en la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública, 1920-1935”, en Carlos ILLADES y Mario BARBOSA (Coordinadores), *Los trabajadores de la ciudad de México, 1860-1950. Textos en homenaje a Clara E. Lida*,

En los cinco años de prohibición (1915 a 1920) en un contexto de transfiguraciones políticas y administrativas, el Estado ya no ejerció más la tarea fiscalizadora sobre las loterías ni fungió como vigilante de la operación de este negocio, aunque destinó algunos esfuerzos para insistir en la prohibición del juego. Es cierto que en el porfiriato no había un régimen legal del juego impuesto para todo el país y que la normativa que regía las loterías se sustentaba en los contratos de concesión o bien, en los decretos de fundación de cada gobierno, ya fuera federal o de los estados. Por eso, Carranza tuvo que emitir disposiciones que prohibían el juego en diferentes estados de la república: el 17 de enero de 1916, envió un telegrama que prohibía los juegos de azar en el estado de Querétaro y prevenía “a las autoridades locales que será castigado severamente quien infrinja esta disposición”. En el caso de otorgamiento de permisos para el juego se imponía “pena corporal o pecuniaria según la importancia de las concesiones que otorguen”.<sup>19</sup>

Con todo, parece que su capacidad para imponerse fue muy cuestionable y que las loterías proliferaron durante la revolución. Carranza no fue el único que impuso sus leyes y lejos de que el juego desapareciera, entre 1915 y 1920, las pequeñas loterías proliferaron y siguieron explotando el negocio al margen de la ley, quizá auspiciadas por los gobiernos locales en la clandestinidad. Eficazmente aisladas de la contienda, como lo hicieron otras empresas, seguramente otorgaron “mordidas” a las diversas facciones revolucionarias para mantenerse en operación.<sup>20</sup> El flujo de efectivo que manejaron las loterías les brindaba amplias posibilidades de subsistir en un mercado ilegal.

En suma con la supresión del juego, el erario público dejó de recibir los ingresos que aportaba la Nacional; asimismo, con el desarreglo del mercado de la loterías durante la revolución, por ejemplo, en el Distrito Federal, la dirección de la Beneficencia Pública dejó de recibir el ingreso mensual de su lotería que había representado una tercera parte de los ingresos de la teso-

México, El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana - Cuajimalpa, 2013, pp. 227-260.

<sup>19</sup> FABELA, Josefina de, *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana. Revolución y régimen constitucionalista*, vol. 5, t. I., México, Jus, p. 15, doc. 735.

<sup>20</sup> KNIGHT, “La Revolución mexicana: su dimensión económica”, p. 489.

rería de la beneficencia, entre 1889 y 1892.<sup>21</sup> Las beneficencias de los estados también resintieron estos desarreglos, pues el dinero que recibían por cuenta de las loterías dependía de las condiciones de los contratos y de la administración de sus concesiones. Respecto a las loterías de los estados la información que tenemos hasta ahora es muy escueta. Sabemos que en algunos estados las operaciones del juego dependían de los contratos de concesión con particulares y que cuando se prohibía el juego concluían también los acuerdos de exenciones de impuestos, de reparto de utilidades estipulados para los estados y para los concesionarios, y las garantías que brindaban los interventores a los jugadores se perdían cuando éstos dejaban de verificar la formalidad de la celebración de los sorteos.<sup>22</sup> En el caso de Yucatán, por ejemplo, la beneficencia pública estatal registró en 1915 la cantidad de 34 300 pesos como ingreso de las utilidades de su lotería, que equivalía aproximadamente a la mitad de lo que la beneficencia de ese estado gastaba en la estancia de enfermos, cuya erogación era de 60 000 pesos. El 2 de abril de 1918 se publicó el código civil del estado que prohibió la venta de billetes de lotería. Es probable que con esta disposición los recursos de la beneficencia en Yucatán se redujeran significativamente.<sup>23</sup>

Con todo, de la experiencia de cinco años sin lotería, los sonorenses aprendieron que si acaso querían renunciar de manera sostenida a los ingresos del juego, era deseable al menos contar con una base fiscal amplia o suficiente que permitiera mantener la supresión de la empresa, y con instituciones fuertes que garantizaran la supresión de los negocios del azar. Para restringir el juego, más que un deseo moralizador, eran necesarias ciertas capacidades de los gobiernos. En Estados Unidos, después de la guerra de secesión, algunos estados del sur emprendieron la reconstrucción con el dinero que obtenían de la explotación de loterías. Posteriormente, en una acalorada campaña en contra del juego, el 19 de julio de 1876 se prohibió

<sup>21</sup> LORENZO RÍO, *El Estado como benefactor*, p. 76.

<sup>22</sup> Para un conocimiento más preciso de estos procesos, coincido con Galí Boadella en que es necesario sopesar la relación desigual en las aportaciones de las loterías de carácter nacional y sus respectivas aportaciones a los estados. GALÍ BOADELLA, *Cultura y política en el México conservador*, p. 32.

<sup>23</sup> Hemeroteca Nacional Digital de México (en adelante HNDM), *Periódico Oficial del Estado de Yucatán, Diario Oficial*, "Administración del Fondo de Beneficencia Pública. Balance de los libros de enero de 1915 a 30 de noviembre de 1915", Mérida, 3 de febrero de 1916. *Periódico Oficial del Estado de Yucatán, "Código civil y procedimientos"*, *Diario Oficial*, Mérida, 10 de marzo de 1918.

que las personas enviaran información relativa a loterías por correo, que era el medio de operación de las empresas en todo el país. Poco a poco, se fue limitando el mercado de los billetes del azar y el 2 de marzo de 1895 se suprimió, de manera definitiva, cualquier tipo de emisión o distribución de loterías. La prohibición se consiguió en el marco de disputas legales entre las compañías dedicadas a las loterías y el gobierno norteamericano. Cabe señalar, además, que una economía en expansión como la estadounidense consiguió renunciar a los ingresos por loterías a partir de 1895 y mantuvo esta posición hasta la década de 1960 cuando en algunos estados se reanudó la discusión y el otorgamiento de permisos para loterías.<sup>24</sup>

A diferencia de lo que sucedió en Estados Unidos y de manera similar al caso argentino, en México, la supresión duró sólo cinco años y lejos de que los sonorenses mantuvieran una posición restrictiva que prescindiera de ciertos ingresos, en 1920, parecía indispensable volver a financiar el sistema de auxilio público. El deterioro de las condiciones de vida de la población en este país durante la guerra había obligado a las diferentes facciones revolucionarias a implementar medidas alternativas para paliar la pobreza, el hambre y la enfermedad. Durante los 40 días de ocupación constitucionalista (febrero y marzo de 1915) en la ciudad de México, Álvaro Obregón había promovido la creación de la Junta Revolucionaria de Ayuda a los Pobres (bajo la dirección de Gerardo Murillo, el doctor Atl, y del ingeniero Alberto J. Pani). En este periodo, Obregón afianzó una alianza con los trabajadores urbanos, pero sobre todo intentó menguar los problemas de desabasto que lastimaron gravemente las condiciones de los grupos populares urbanos.<sup>25</sup> Además de cumplir con la agenda de estos problemas sociales, para garantizar el gobierno del nuevo régimen, que sucedía a Venustiano Carranza, el panorama económico exigía reactivar el comercio interno, recomponer el servicio de la deuda externa y reorganizar el sistema tributario. Debían resolverse, entre otros asuntos, el control de la emisión de papel moneda, la incautación de los bancos y el proyecto de banco único.

<sup>24</sup> SWEENEY, Matthew, *The Lottery Wars. Long Odd, Fast Money, and the Battle over an American Institution*, Nueva York, Bloomsbury, 2009, pp. 72-83. Después de dos décadas de enfrentamiento con el Congreso, New Hampshire obtuvo en 1964 el primer permiso para operar una especie de juego de lotería de billetes después de la prohibición al juego en Luisiana de 1895.

<sup>25</sup> RODRÍGUEZ KURI, Ariel, *Historia del desasosiego. La revolución en la ciudad de México, 1911-1922*, México, El Colegio de México, 2010, p. 122.

Un Estado con instituciones sólidas podía prohibir y mantener la supresión del juego o bien, con otra lógica, podía vigilar estrechamente la operación de la empresa y garantizar los beneficios de su explotación. Un Estado sin estas capacidades ni aprovecharía las ventajas del juego para sus tesorerías ni mantendría la prohibición.<sup>26</sup>

Las necesidades prácticas de solventar los gastos del gobierno y la urgencia por reconstruir las finanzas públicas redescubrieron, en el argumento de contribuir con los gastos de la beneficencia, una fórmula del gobierno para hacer negocio y recuperar la lotería al servicio del Estado. Y puesto que los partidarios de la lotería coexistieron con los promotores de su prohibición, el juego se presentó como una oportunidad de negocio para el Estado y para ciertas empresas. Asimismo, porque los argumentos en favor de las loterías de Estados consideraban que el dinero jugado e invertido en el bien común representaba una alternativa para hacerse de recursos, la explotación de la lotería siguió siendo una alternativa para el gobierno en 1920, que reactivó la empresa lúdica en los primeros meses de gobierno.

#### LAS DISPUTAS POR EL MERCADO DE BILLETES

El triunfo de la revolución de Agua Prieta marcó el ascenso al poder del grupo de los sonorenses. Adolfo de la Huerta asumió la presidencia interina entre el primero de junio y el 30 de noviembre de 1920. Las concesiones para la explotación de la lotería otorgadas a particulares durante el porfiriato, antes de la prohibición, habían mostrado una eficiente manera de ganar dinero y de otorgar parte de sus utilidades para obras públicas y de beneficencia. El reglamento de rifas y loterías de 1877 había limitado el otorgamiento de concesiones sólo para aquellas empresas que destinaban sus productos a la “utilidad pública y a la beneficencia”. El Estado había aquilatado el control del negocio del juego en favor del “bien público”. En

<sup>26</sup> Por ejemplo, Francia e Inglaterra modernizaron sus sistemas fiscales en las primeras décadas del siglo XIX, pudieron suprimir, efectivamente, las loterías y prescindir de sus aportaciones. Estos gobiernos promovieron que al hacerlo así se concedía cierta calidad moral a sus gobernados. Empero, los estados alemanes, España, los Países Bajos y las ciudades italianas, modificaron los sistemas de operación del juego, pero difícilmente la hacienda pública de estos países habría sostenido la supresión del juego. GARVÍA, Roberto (Editor), *Fortuna y virtud. Historia de las Loterías públicas en España*, Madrid, Sílex, 2000, pp. 32-33.

1915, la supresión de la Lotería Nacional marcó un retroceso en la construcción de una empresa al servicio de las responsabilidades sociales del Estado, pues al margen de la ley los intereses personalistas afloraron y, para obtener dinero, proliferaron usos diversos de las loterías. La prohibición había lacerado el sentido y el objetivo asistencial y de apoyo a obras públicas que durante el porfiriato se había impuesto como condición para la operación del juego. Pero en 1920, con una agenda de reformas sociales a medio cumplir, la vuelta a los proyectos centrados en el renglón de la incipiente política social resultaban pertinentes para la legitimidad de un régimen emanado de la revolución.<sup>27</sup> Los sonorenses intentaron recuperar el sentido social de la lotería y la participación del Estado en el mercado del juego. Para ello, un dinámico consejo de administración, compuesto por grandes empresarios, y en combinación con los funcionarios de la Secretaría de Hacienda impulsaron diversas estrategias para disputar el mercado de billetes de las loterías en México.

En 1920, el año en que De la Huerta creó la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública, diversas empresas de particulares registraron, también, ante la Secretaría de Gobernación loterías con distintos propósitos. Por ejemplo, en febrero de 1920, José Álvarez Malo solicitó vender billetes para rifar la hacienda del señor José Aramútaro y saldar sus deudas con el municipio de Zamora, Michoacán. Los permisos que se otorgaban, en algunas ocasiones, siguieron comprometiendo los productos de la empresa con proyectos de infraestructura: la empresa de Sorteos del Distrito Federal estipuló que con una parte de los productos se construiría una carretera entre la capital y el Desierto de los Leones, pero según se expuso, el “des crédito” arruinó la empresa y el ayuntamiento tuvo que enfrentar un conflicto con

<sup>27</sup> En el periodo de entreguerras, la empresa pública mostró un proceso de expansión en el mundo occidental como respuesta a las demandas que la política de libre mercado no había cubierto. Estas motivaciones se pueden asociar al planteamiento de Karl Polanyi en *La Gran Transformación*, que considera que la intervención del Estado se justifica para defender a la sociedad de los mecanismos del mercado autorregulado: “Cuando el ciclo de los negocios dejó de funcionar y el empleo descendió, cuando las importaciones estaban descompensadas en relación a las exportaciones, cuando la reglamentación de las reservas bancarias amenazaba con provocar el pánico en los negocios y los deudores extranjeros se negaron a pagar, entonces los gobiernos tuvieron que responder a esta tensión”. La vía de la intervención sirvió para consolidar la unidad de la sociedad en aquellas graves circunstancias. “¿Hasta qué punto el Estado fue el responsable de la intervención? Eso dependió de cómo estaba constituida la esfera política y del grado de miseria económica”, POLANYI, Karl, *La Gran Transformación*, 1989, en <http://paje.fe.usp.br/~mbarbosa/cursosopolanyigt-esp.pdf> [consultado el 14 de febrero de 2014], p. 329.



los compradores de billetes de esta lotería. Las obras de auxilio al necesitado siguieron utilizando este mecanismo como una fuente de recursos, así, Blanca Jiménez de Morales organizó algunas loterías que destinaban sus ganancias a celebrar “fiestas con los niños pobres”. Otros grupos, como los españoles en México, celebraron una lotería para erigir el primer pabellón del Sanatorio Español. Carlos Meneses y José Olivera López solicitaron licencia a la Secretaría de Gobernación para celebrar una lotería en beneficio de la Cruz Blanca Neutral. La cantidad de dinero que se podía jugar en estas loterías también dependía de la disposición de cada organización: Álvarez Malo obtendría 70 000 pesos con la venta de 2 000 billetes a 35 pesos cada billete y la Lotería de la Cruz Blanca Neutral proyectaba la venta de 30 000 billetes a 100 pesos cada uno (divididos en vigésimos) para conseguir 3 000 000 antes de repartir 1 000 000 en 1 745 premios.<sup>28</sup>

La Lotería Nacional para la Beneficencia Pública cuyo propósito era la distribución de sus billetes en toda la república, también tuvo que competir con algunos empresarios del juego que vislumbraron la posibilidad de firmar contratos con los gobiernos de los estados a cambio de solventar los gastos de las instituciones de asistencia. Luis Celis y J. M. Attiaga solicitaron a la Secretaría de Gobernación la aprobación para fundar la “Rifa de Beneficencia Nacional” que según la propuesta destinarían 50% de las ganancias líquidas a la Beneficencia Pública en el Distrito Federal, siguiendo un esquema de concesión parecido al que la Compañía Internacional de Mejoras había administrado la lotería de la beneficencia durante el porfiriato.<sup>29</sup>

Francisco D. Santiago, gobernador interino de Nayarit, unos meses antes de promulgarse el decreto de creación de la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública, autorizó el establecimiento de loterías en su estado. El reglamento de operaciones generales, publicado el 4 de septiembre de 1919, suponía que la administración se otorgaría a un concesionario. En el reglamento, el ejecutivo del estado se colocaba como la única autoridad competente para concesionar loterías cuando éstas se destinaran a “obras

<sup>28</sup> Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Dirección General de Gobierno, Rifas y loterías, vol. 23, doc. 4, 24 de febrero de 1920, [José Álvarez Malo]; doc. 19 [sorteos del Distrito Federal] septiembre 1920; expediente, 21 [Cruz Blanca Neutral] agosto de 1920.

<sup>29</sup> AGN, Dirección General de Gobierno, Rifas y Loterías, vol. 23, doc. 7, 21 de febrero de 1920. Emisión de 200 000 en 100 billetes divididos en cuadragésimos. Se entregarían 917 050 en premios y se calculaban 1 082 950 pesos en gastos generales.



materiales y de utilidad pública, objetos de instrucción o beneficencia”, tal como lo señalaba el reglamento porfiriano de rifas y loterías del Distrito Federal de 1877.<sup>30</sup> Bajo un esquema de concesiones, como en Nayarit, el gobernador del estado de Querétaro, Salvador Argáin, el 17 de abril de 1920, autorizó a Felipe de J. Domínguez la organización de la compañía de sorteos de inmuebles, dinero u objetos varios (que denominó “sorteos”) a favor de la beneficencia pública del estado de Querétaro. De acuerdo con el contrato, el estado recibiría 20% de las utilidades líquidas de la concesión que debía destinar a los gastos de la beneficencia. La compañía por su parte quedaba exenta de impuestos.<sup>31</sup> En estos casos, ni el ejecutivo del estado de Nayarit ni el de Querétaro se asumían como administradores del negocio, la ganancia la recibían según el contrato de concesión como había funcionado durante el porfiriato.

A diferencia del esquema de concesiones, cuando Adolfo de Huerta creó la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública, el gobierno asumió la administración del juego en favor de los intereses del Estado a través de la dependencia de la Secretaría de Hacienda. Con ello se reorientó el papel que debía desempeñar el Estado en la generación de las utilidades de la lotería.

En la lógica presupuestaria de un gobierno necesitado de recursos, levantar la prohibición y reorganizar una lotería no sólo pretendía un cambio significativo en la percepción respecto del juego, De la Huerta buscó la recuperación de un ingreso sistemático para la beneficencia y, sobre todo, cierta autonomía en el manejo de los recursos, cuya administración, según dispuso, debía recaer en el Estado. Para ello, argumentó la necesidad de atender algunos aspectos del bienestar social de los mexicanos, sobre todo, salud pública, que no parecían estar cubiertos por la lógica del mercado.

Un hueco fiscal, la demanda de mejores condiciones de vida, un mercado dinámico de loterías y una posición práctica del gobierno de los sonorenses, que involucró a los empresarios concededores del funcionamiento del mercado de billetes, más que los escrúpulos morales sobre el juego, motivaron la reactivación de la lotería.

<sup>30</sup> HNDM, *Periódico Oficial del Estado de Nayarit*, Tepic, 4 de septiembre de 1919.

<sup>31</sup> HNDM, *La Sombra de Arteaga*, Querétaro, 24 de abril de 1920.

## LA CREACIÓN DE UNA LOTERÍA “NACIONAL” PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA

El 7 de julio de 1920, por decreto presidencial, se creó una lotería a la que se denominó Lotería de la Beneficencia Pública establecida con fondos del gobierno federal y como una institución dependiente de la Secretaría de Hacienda, cuyos productos debían destinarse exclusivamente a la asistencia. Los premios de los primeros sorteos se garantizaron con una aportación de la Comisión Monetaria, que depositó 280 000 pesos a cuenta de la lotería.<sup>32</sup> El ejecutivo delegó a la Secretaría de Hacienda, en tanto que un consejo de administración recibió la dirección de la dependencia. La Lotería Nacional de aquellos años retomó los objetivos de las grandes loterías que habían operado durante el porfiriato, apoyando al gobierno para financiar la beneficencia y algunas obras públicas. La centralización administrativa por cuenta del Estado fue una novedad y un acierto que consolidó el grupo sonorenses al retomar la administración de las antiguas concesiones y recuperar una fuente de recursos para el gobierno que estaba en proceso de reconstrucción después de la guerra.

El sistema de operación continuó siendo una lotería de billetes de sorteo único. En México, este sistema se ideó a finales del siglo XVIII, como un monopolio Real, que suprimía otros juegos de azar que no estaban controlados por la Corona. Pese a que se pretendió mantener la lotería como una especie de monopolio del Estado, las rifas y pequeñas loterías que se crearon de manera paralela a la lotería del Estado disputaron el mercado del juego durante el siglo XIX.<sup>33</sup> Para Adolfo de la Huerta, no era una novedad que la venta de billetes de una nueva lotería en un mercado competido dificultaría la colocación y la recuperación del dinero jugado en las diversas plazas. Además,

<sup>32</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto sobre establecimiento de una Lotería”, ciudad de México, 16 de agosto de 1920; Lotería Nacional, Libros de Actas del Consejo de Administración (en adelante LN, LACA), libro 1, acta 4, ciudad de México, 4 de septiembre de 1920.

<sup>33</sup> Carlos III y el Virrey Marqués de Croix apoyaron el proyecto de Francisco Xavier de Sarriá de crear una lotería de billetes como la de los reinos de Nápoles e Inglaterra. El “sistema moderno” se caracterizó por una distribución ágil a través de agentes y una recuperación del dinero jugado relativamente sencillo, aprovechando los límites impuestos a los juegos de lotería que compitieran con la Real. El 7 de agosto de 1770 fue dada a conocer la Real Lotería General de la Nueva España. VELASCO CEBALLOS, Rómulo, *Las Loterías. Historia de estas instituciones*, pp. 10-15.

de acuerdo con el sistema de sorteo único, la recuperación en un tiempo determinado era indispensable para la buena marcha del negocio. Para reducir los riesgos, se limitó la competencia que podían ejercer las loterías de los estados y las concesiones de particulares. Si se buscaba organizar una lotería de Estado, el gobierno federal aprovechó su posición para brindar algunos privilegios, eludiendo las restricciones impuestas por la Constitución de 1917 a la práctica de monopolios. En la disputa por el mercado, la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública debió ajustarse al artículo 28 constitucional y así surgió, sin el privilegio formal del monopolio del Estado para la venta o distribución de sus billetes.<sup>34</sup> Con esta condición, se consideró que brindar ventajas comparativas a la Lotería Nacional era la estrategia más adecuada para la expansión del billete. Los sonorenses protegieron las operaciones de esa dependencia y limitaron la expansión del billete de las loterías de los estados en ciertos circuitos mercantiles, con el argumento de que la dependencia contribuía con los gastos de la beneficencia.

Un mes después de haberse decretado la fundación de la lotería se añadió al nombre de la dependencia el vocablo “nacional” y la preposición “para” la Beneficencia Pública. Por decreto, se denominó Lotería Nacional para la Beneficencia Pública.<sup>35</sup> Esto se puede entender como un indicio de que el proceso de expansión de operaciones en el territorio nacional, así como la disputa con las loterías de los estados por el mercado de este juego de azar se perfiló desde los primeros meses de creación de la dependencia. Se precisó también que la lotería no era “de la” beneficencia sino “para” ésta. Así se denotaba el objetivo del gobierno para administrar los recursos, más que la inscripción de este negocio como parte de la organización de la beneficencia. Al establecerse el domicilio de la dependencia en el Distrito Federal, el carácter “nacio-

<sup>34</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Federal*, 5 de febrero de 1917, “Artículo 28º.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco, que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora”. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes: [http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-federal-de-1917--0/html/87ef9faf-db64-49fe-a6dc-208e8b198fc6\\_2.html#I\\_2\\_](http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-federal-de-1917--0/html/87ef9faf-db64-49fe-a6dc-208e8b198fc6_2.html#I_2_) [consultado el 14 de febrero de 2014].

<sup>35</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Decreto modificando el artículo 1º”, ciudad de México, 7 de agosto de 1920.

nal” de la dependencia formalizó la centralización de la administración de la lotería en la ciudad de México.

La disputa por el mercado no sería una tarea sencilla, y si el consejo de la Lotería Nacional pretendía expandir la distribución de sus billetes, los gobernadores de los estados y algunas empresas particulares, que habían conseguido la concesión de loterías y que recibían ingresos directos de sus productos, protegerían los ingresos frente a la federación y su nueva dependencia. Por ejemplo, en Veracruz, Orizaba y Jalapa, Adalberto Tejeda, quiso imponer una contribución extraordinaria a la venta de billetes de la Lotería Nacional, lo cual habría reducido las utilidades de los agentes y quizá habría acotado la expansión de esos billetes. Lo mismo sucedió en San Luis Potosí. Otros intentos por limitar su circulación fue difundir el argumento de que el decreto de creación de la dependencia no tenía carácter obligatorio para la circulación de billetes en todo el territorio. Con esta advertencia, el billete de la Lotería Nacional perdía parte de su valor.<sup>36</sup> Otra disposición de los gobernadores fue imponer una contribución a sus agentes: el agente de la Lotería Nacional en Yucatán se quejó con el consejo de administración de que el gobierno del estado quería imponerle una contribución de 5% sobre el monto de venta de la lotería. Los consejeros pidieron a la Secretaría de Hacienda que se hiciera circular en todos los estados que eximiera de ese gravamen a las agencias de la Lotería Nacional “por tratarse de una institución oficial dedicada a la Beneficencia”.<sup>37</sup> En el fondo del conflicto por el mercado de las loterías se evidenciaba que cada estado debía sostener con escasos recursos sus hospicios y hospitales, entre otros gastos del gobierno local y las contribuciones que exigía la federación. Con todo, el argumento de los consejeros no fue suficiente para acabar con la disputa.

En la contienda por el mercado de billetes de lotería, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, actuando en favor de la Lotería Nacional, atendiendo los intereses de la dependencia que residía en su jurisdicción, restringió la venta de billetes de otras loterías; argumentó que las loterías

<sup>36</sup> LN, LACA, libro 1, acta 99, 29 de diciembre de 1921. En esta acta los consejeros expusieron su preocupación respecto de las disposiciones de algunos gobernadores de los estados en relación con la venta de billetes de la lotería. En este artículo no trataremos la disputa que conllevó la venta de billetes de lotería en el conflicto entre la federación y su dependencia y algunos estados, sólo las señalamos como un problema constante en la agenda de los consejeros.

<sup>37</sup> LN, LACA, libro 1, acta 47, 14 de abril de 1921.

de los estados carecían de permisos para la distribución de billetes en el Distrito Federal. Ante ello, las loterías de Toluca, de Tlaxcala, de Veracruz, la de la Cruz Blanca Neutral, la Internacional Mexicana, la de Michoacán, la de Zacatecas y el Sorteo Tampico, que tenían agencias en la capital, promovieron un amparo contra los actos del gobierno del Distrito Federal para impedir la clausura de sus despachos y seguir vendiendo sus billetes en la capital.<sup>38</sup> La querrela se diluyó en un complejo enredo burocrático administrativo en el que la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Gobernación se declararon incompetentes para resolver el conflicto.

En la búsqueda por el control del mercado en el país, la Lotería Nacional se beneficiaba, por un lado, con la restricción de la venta de otros billetes en la capital que imponían las autoridades de la capital y para su expansión, por el otro lado, se apresuró a conceder ventajas a los agentes que se establecieron en los estados en los que no había loterías autorizadas por los gobiernos: por disposición del director de la Lotería Nacional, Enrique Covarrubias, el descuento que se estipuló en el pago de billetes para éstos agentes fue de 5% en los sorteos extraordinarios, 8% para los sorteos mayores y 10% para los menores. Estas eran condiciones preferenciales en tanto que la lotería no cobró el envío de billete y se pagó lo mismo que a los agentes del Distrito Federal.<sup>39</sup>

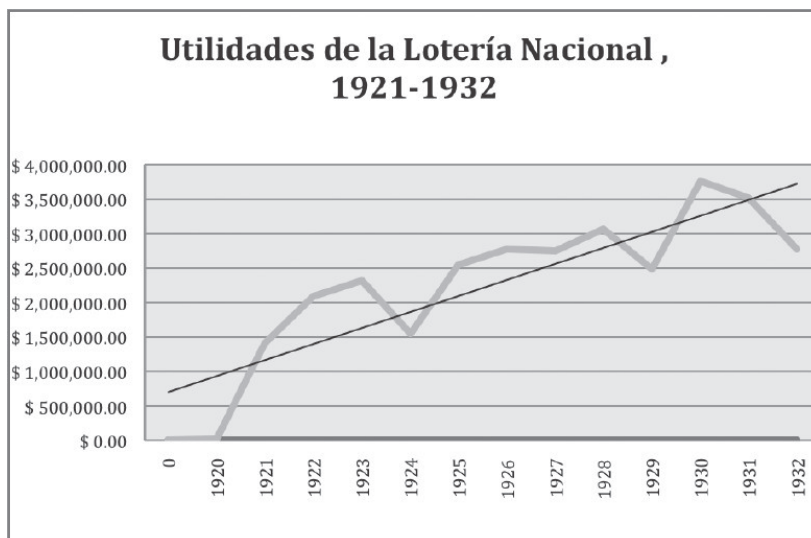
Otro aspecto que cuidaron los consejeros para la expansión del mercado de su lotería fue la venta de billetes de otros países en territorio mexicanos: era necesario cerrar las fronteras y evitar competencia con el exterior. Esto no suponía, claro está, que se desaprovecharan los mercados potenciales fuera del país. De esta manera, el consejo de la Lotería Nacional solicitó audiencia en la Secretaría de Hacienda para que prohibiera la venta de loterías extranjeras, mientras continuaba con la distribución de sus billetes en el extranjero. Así, cuando el director de correos advertía al consejo que en algunos países, entre ellos Estados Unidos, se prohibía la distribución de billetes de lotería vía postal, los consejeros acordaron que con los billetes de la Nacional, continuara “la

<sup>38</sup> Archivo Histórico del Distrito Federal (en adelante AHDF), fondo Gobierno del Distrito Federal, serie Rifas y Loterías, caja 2, expediente 101.

<sup>39</sup> LN, LACA, acta 193, 6 de noviembre de 1923. Se consideró conveniente dar ventajas a las solicitudes de agencias de la Nacional en las plazas en las que no había agencias.

practica establecida, ya que el envío de los billetes pedidos es a riesgo de los compradores”.<sup>40</sup>

Gráfico 1



*Fuente:* Utilidades líquidas de la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública en el periodo de gestión del ingeniero José Covarrubias. VELASCO CEBALLOS, Rómulo, *Las Loterías. Historia de estas instituciones, desde la Real, fundada en 1771, hasta la Nacional para la Beneficencia Pública*, México, Talleres gráficos de la Nación, 1934.

El resultado de una empeñosa competencia redujo significativamente tal como se muestra en el gráfico 1. Entre 1920 y 1932, periodo que fungió como gerente de la Lotería Nacional el ingeniero José Covarrubias, las utilidades de las loterías registraron una tendencia de crecimiento. Los tres años en que las utilidades registraron caída tienen explicaciones coyunturales: en 1924 algunas agencias fueron saqueadas durante el levantamiento de De la Huerta y entre diciembre de 1923 y mediados del año de 1924, los consejeros anotaron las pérdidas diversas, sobre todo, de las agencias de

<sup>40</sup> LN, LACA, acta 194, 13 de noviembre de 1923.

Veracruz; en 1929, como consecuencia de la crisis mundial quizá algunos jugadores, entre ellos los norteamericanos que eran una clientela significativa para las agencias de la frontera en el norte, dejaron de jugar y esto puede explicar la caída en las utilidades; finalmente, en 1932, hubo un cambio en la estructura administrativa, el gerente Covarrubias se retiró y quizá ello provocó la contracción en las utilidades. A pesar de estas caídas, de acuerdo con la información del gráfico 1, las utilidades se recuperaban y en valor nominal se triplicaron entre 1920 y 1932.

### **LA GESTIÓN PÚBLICA: UNA TOMA HOSTIL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS EMPRESARIOS**

Los gobiernos de la posrevolución sabían que imponer una nueva posición respecto al juego se debía emprender con la creación de organismos estatales dotados de la capacidad para hacer cumplir sus reglas frente a otras organizaciones. La consolidación de la Lotería Nacional como una dependencia del Estado entre 1920 y 1928 no sólo fue la consecuencia del desplazamiento de las empresas concesionarias del juego, tampoco, el resultado de un exitoso despojo de los intereses privados en favor del interés público. En la gestión de la dependencia, primero fue necesario integrar en la administración a los hombres que tuvieran la capacidad de confrontar a otras empresas del azar. Para eso, en los primeros años de operaciones de la dependencia, se nombró un consejo de administración de hombres destacados del mundo de los grandes negocios en México. Así, los empresarios del porfiriato se convirtieron en los consejeros de la Lotería Nacional de la posrevolución; ellos tenían el prestigio en el mundo del dinero y ellos conocían las “reglas del juego”, luego este capital se transfirió a los altos funcionarios públicos que los sucedieron. En este relevo administrativo, hombres de estirpe más política, antes de tomar las riendas de un negocio público, debieron fortalecer su posición para garantizar la sobrevivencia de una dependencia eficaz que impulsó la incipiente política social y, sobre todo, la autonomía en la gestión de las utilidades.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> LORENZO RÍO, María Dolores, “Entre la colaboración y el empleo. Algunos aspectos del régimen laboral

El tránsito entre la concesión y la dependencia pública puede ser un inicio del abandono paulatino de un interés por la participación de la empresa privada que fue dando paso a las dependencias del Estado como administradoras de los recursos que sostenían diversos servicios públicos, en este caso, el de la beneficencia pública. Pero el tránsito del desplazamiento de un consejo de administración vinculado a diversos empresarios notables fue paulatino. La disputa por el mercado del billete y las estrategias para conseguirlo fueron ideadas por un dinámico y competitivo consejo de empresarios. No es fortuito que, durante los primeros años de operación de la Lotería, los miembros del primer consejo administraran los recursos del negocio del azar con cierta discrecionalidad para consolidar el objetivo de convertir a la Lotería Nacional en una fuente de recursos pública con presencia en todo el territorio. Así también conservaron oportunidades de negocios para grupos particulares.<sup>42</sup>

El primer consejo de administración de la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública lo conformaron, Gabriel Mancera,<sup>43</sup> Francisco Javier Olivera,<sup>44</sup> Agustín Legorreta,<sup>45</sup> Carlos F. de Landero<sup>46</sup> y Carlos Arellano.

en la Lotería Nacional para la beneficencia Pública, 1920-1935”, en Carlos ILLADES, Mario BARBOSA, (Coordinadores), *Los trabajadores de la ciudad de México 1860-1950. Textos en homenaje a Clara E. Lida*, México, El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa, 2013, pp. 181-206. Algunos aspectos de la posición de los miembros del consejo en el régimen laboral de la lotería se expusieron en el artículo citado.

<sup>42</sup> PÉREZ MONTFORT, Ricardo, *Cotidianidades, imaginarios y contextos: ensayos de historia y cultura en México, 1850-1950*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2008, (publicaciones de la Casa Chata), pp. 322-324. Siguiendo la propuesta de Hans-Werner TOBLER en “Las paradojas del ejército revolucionario: su papel social en la reforma agraria mexicana, 1920-1935”, se muestra como los miembros del ejército revolucionario utilizaron el aparato gubernamental para aumentar su capital privado. En *Historia Mexicana*, xxi: 1 (1971), pp. 38-79.

<sup>43</sup> Gabriel Mancera, originario de Tulancingo, Hidalgo, fue propietario de la fábrica de hilados “La Esperanza” y uno de los más distinguidos empresarios ferrocarrileros. Su familia era dueña de las minas “El Chico” en Hidalgo. Conectó las líneas de ferrocarril de Hidalgo con *El Mexicano* (ruta México-Veracruz). Realizó numerosas obras de beneficencia: asilos, pensiones, apoyó al Colegio de las Vizcaínas. Murió en 1925. GARIBAY, Ángel María, *Diccionario Porrúa. Historia, biografía y geografía de México*, México, Porrúa, 1970, p. 1245.

<sup>44</sup> Abogado de la testamentaria de Rafael Dondé.

<sup>45</sup> Director y accionista del Banco Nacional de México. Durante 1922 pugó para que se creara el Banco Central, buscando que se cediera a capital privado a diferencia de lo que proponía Pani. Asimismo participó en las negociaciones de la deuda y el restablecimiento de las relaciones México-Estados Unidos. Negoció las reclamaciones de la deuda a los bancos de emisión incautados por la Revolución. COLLADO, María del Carmen, *Empresarios y políticos*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1996, p. 87.

<sup>46</sup> Representó fuertes intereses mineros en Pachuca. Director de la Compañía de Minas de Pachuca y Real



Por disposición del ejecutivo, Arellano se integró al consejo y seguramente, habría una relación cercana con Adolfo de la Huerta que fue tomada en cuenta por los consejeros que lo designaron presidente del consejo. El ingeniero José Covarrubias<sup>47</sup> fue nombrado director gerente y ejecutor de los acuerdos de la Secretaría de Hacienda y del consejo de administración. Covarrubias había dirigido el Servicio Postal Mexicano y conocía bien la operación de correos, que era indispensable para el desarrollo del negocio del azar. Para poner en marcha la oficina, Covarrubias solicitó que algunos empleados de la antigua lotería se integraran a la dependencia.<sup>48</sup>

La participación de los empresarios en la Lotería Nacional denotó la instrumentación de una estrategia política de reconciliación y equilibrio entre el gobierno emanado de la revolución de Agua Prieta y algunos miembros de las elites económicas del porfiriato, pero sobre todo, esta estrategia conciliatoria apuntó hacia la renovación de la alianza entre los grupos de poder, que consolidó una fórmula administrativa eficiente para los negocios de la Lotería Nacional. La emisión de billetes, como cualquier otra suscripción de papel público o privado dependía de la confianza del público para adquirirlo. En este sentido, si el Estado participaba con cierto capital, los empresarios comprometían sus relaciones y su prestigio en la operación.

Pero el primer consejo no quedó ajeno al relevo de los caudillos en el poder. El 1 de diciembre de 1920, Álvaro Obregón llegó a la presidencia y nombró secretario de Hacienda a Adolfo de la Huerta, si bien éste mantuvo su influencia sobre la dependencia en los primeros meses de la presidencia de Obregón, a partir del 1 de marzo de 1921 se modificó el destino del flujo de efectivo de la Lotería Nacional desplazando al secretario de Hacienda del control de los recursos. Por disposición del consejo de administración se dispuso que 90% de las utilidades fueran enviadas al director de la Benefi-

del Monte y autor de *Sinopsis mineralógica o catálogo descriptivo de los minerales* (México, Secretaría de Fomento, 1888). Profesor de la Escuela de Ingenieros que se clausuró en 1896. *Guía, Órgano Oficial de la Lotería Nacional*, ciudad de México, 26 de noviembre de 1945.

<sup>47</sup> Originario de Jalapa (1864) y egresado de la Escuela de Minería, colaboró en la elaboración de la política agraria de Carranza con Pastor Rouaix, subdirector y director de Correos. Presidente de la Beneficencia Pública en la ciudad de México. Murió en 1935 en esa ciudad, como empleado jubilado de la Lotería Nacional. *Guía, Órgano Oficial de la Lotería Nacional*, ciudad de México, 26 de noviembre de 1945.

<sup>48</sup> Melchor Álvarez, Andrés Gudiño, Román Estrada, Gerónimo Martínez y Arturo Moreno ocuparon los cargos de auxiliar de contabilidad, mozos y conserje. Gerónimo Martínez ocupó el cargo de auxiliar de contador desde el año 1881 hasta 1920. LN, LACA, libro 1, acta núm. 2, 24 de agosto de 1925.

encia Pública del Distrito Federal y únicamente 10% restante se entregaría a la Tesorería General.<sup>49</sup> La Secretaría de Hacienda solo tendría injerencia sobre el 10 por ciento del flujo de efectivo que generaba la dependencia. Pese a la disposición, por los registros existentes en los ingresos de la Tesorería, parece que la Secretaría de Hacienda siguió contabilizando el dinero que entregaba la dependencia.<sup>50</sup> Otro cambio en este periodo fue que los fondos de la lotería que se habían depositado en la Comisión Monetaria pasaron al Banco Nacional de México.<sup>51</sup>

**Tabla 1**  
Productos de la Lotería Nacional para la  
Beneficencia Pública, 1923-1925

1923	231 041 96
1924	1 540 193 26
1926	2 536 991 76

*Fuente: Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los años fiscales 1923-1924-1925, t. I, Talleres de la Editorial Cultura, 1926, cp. XII, pp. 254-261.*

Adolfo de la Huerta, como secretario de Hacienda, mantuvo algunas ventajas sobre la administración de los recursos de la lotería. Entre diciembre de 1922 y marzo de 1923, la dependencia otorgó préstamos para esa secretaría. No obstante, el director de la Lotería Nacional, el ingeniero Covarrubias, sabía que para conservar el cargo de confianza que le merecía la gerencia era necesario estrechar la relación con el presidente en turno, Álvaro Obregón. A finales de 1922, en sesión del consejo, Covarrubias expuso que el contador,

<sup>49</sup> LN, LACA, libro 1, acta 40, 10 de marzo de 1921 y acta 47, 14 de abril de 1921. “En los sucesivos no se entregará las utilidades a la Tesorería General de la Nación sino que se entregará directamente a la Beneficencia Pública”. Se solicitó a la Secretaría de Hacienda que indicara quién (nombre del funcionario) recibiría las remesas. En la acta 47 se dispone que se entreguen al director de la Beneficencia Pública el 90 por ciento de las utilidades.

<sup>50</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los años fiscales 1923-1924-1925*, t. I, México, 1926, pp. 254-261. El pago de honorarios del personal administrativo, de acuerdo al decreto de creación se adicionaría al ramo sexto del presupuesto de egresos de la Secretaría de Hacienda, por ello, la dependencia debía seguir ministrando recursos a la Secretaría.

<sup>51</sup> LN, LACA, libro 1, acta 72, 21 de julio de 1921.

que había sido asignado en ese cargo por el secretario de Hacienda, con frecuencia hablaba con él sobre el régimen interior de la lotería, usurpando las funciones del director. Con ello se alteraba el orden dentro de la dependencia y parece también que la información que recibía el secretario de Hacienda, por canales informales, brindaba elementos para que De la Huerta mantuviera su injerencia en la Lotería. Aunque por decreto la Secretaría de Hacienda era la responsable de la administración de los recursos, la denuncia se puede interpretar como un atisbo de la confrontación entre De la Huerta y Obregón. Mantener al margen de la información a De la Huerta quizá fue uno de los primeros pasos para su desplazamiento en la administración de los recursos de la Lotería. El consejo, en esa ocasión, sólo dispuso que se enviara un extrañamiento al contador Alberto Híjar y Haro.<sup>52</sup>

En los primeros meses de 1923, los consejeros dejaron de asentar en actas las utilidades que destinaban a la beneficencia pública, posiblemente porque estos recursos solventaron otros gastos en la Secretaría de Hacienda a través de “préstamos”. Quizá también los registros se omitieron porque Agustín Legorreta solicitó una licencia para separarse del consejo y su encargo consistía en asentar estos datos. Pero con certeza, el conflicto de intereses entre un primer consejo vinculado a De la Huerta y una nueva administración cercana a Obregón se evidenció con la suspensión de reuniones del consejo entre el 9 de marzo y el 20 de abril de 1923.

Las inconsistencias en la cúspide organizativa de la Lotería Nacional mostraron el debilitamiento de la influencia de De la Huerta en la dependencia y, con el nombramiento de una nueva directiva no sólo se reanudaron las actividades del consejo, sino que éstas se apegaron al rumbo que dictó Obregón: en abril de 1923, nombrados por el ejecutivo, se presentaron en las oficinas de la dependencia, Eduardo Mestre

<sup>52</sup> LN, LACA, libro 1, acta 152, 28 de diciembre de 1922 y acta 156, 26 de enero 1923. Híjar y Haro había sido nombrado por la Secretaría de Hacienda durante el interinato de De la Huerta.

Ghigliazza,<sup>53</sup> Ramón Ross<sup>54</sup> y Epigmenio Ibarra.<sup>55</sup> Éstos asentaron en el acta que sustituirían a Arellano, Mancera y Landeros; a ellos se uniría Aquiles Elorduy, en sustitución de Javier Olivera.<sup>56</sup> Si con Epigmenio Ibarra, director del Monte de Piedad, la representación del grupo de banqueros quedaba asegurada, los nombramientos de Mestre Ghigliazza, Ross y Elorduy, hombres de estirpe más política y cercanos también al gobierno del Distrito Federal, anunciaron una forma distinta de intervención en la dependencia: la Secretaría de Hacienda dejaría de desempeñar el papel central y en su lugar, el gobierno del Distrito Federal, a través de la Dirección de Beneficencia, sería la instancia que permitiría al ejecutivo injerencia a en la lotería.<sup>57</sup>

Una de las primeras disposiciones del nuevo consejo fue limitar los préstamos que la Secretaría de Hacienda solicitaba eventualmente. Primero se argumentó que no había dinero suficiente;<sup>58</sup> unos meses después, el con-

<sup>53</sup> Abogado tabasqueño, yerno del gobernador porfirista Nuncio P. Martínez de Puebla. Diputado y abogado del Banco Central Maderista Tabasqueño. Miembro de la Comisión Ejecutiva de la Confederación de Cámaras Industriales (1920), fue secretario del Centro Industrial Mexicano en Puebla, vicepresidente del Congreso Nacional de Industriales en México; secretario de la Cámara de Industriales de la República, primer regidor en el Ayuntamiento de México en 1921 por el Partido Liberal Constitucionalista; miembro del Comité de Artículos de Primera Necesidad (en periodos de hambre); miembro activo de la Cámara de Comercio de la ciudad de México y de la Confederación de Cámaras de Comercio de la nación. CABALLERO, MANUEL, *Reseña gráfica descriptiva de la beneficencia pública en el Distrito Federal. Escrita con datos oficiales*, México, Talleres Gráficos de la Lotería Nacional, 1925, p. 9; LAFRANCE, David G., "Revisión del caso Jenkins: la confrontación del mito", en *Historia Mexicana*, LIII: 4, 2004, pp. 922-923.

<sup>54</sup> Originario de Álamos Sonora. Radicó en Huatabampo en donde fue presidente municipal en 1905. Participó en el Congreso Constituyente de Querétaro, representando a su lugar natal. Fungió como director de la Beneficencia Pública de la Ciudad de México y posteriormente como gobernador del Distrito Federal. Delegado mexicano en las Conferencias de Bucareli en 1923 y secretario de Comunicaciones y Obras Públicas durante la presidencia de Plutarco Elías Calles. GARIBAY, *Diccionario Porrúa*, p. 1808.

<sup>55</sup> Banquero en Ensenada, trabajó en la mina de Cananea. Álvaro Obregón lo nombró director del Monte de Piedad y en 1924 fungió como subgerente de la Comisión Nacional Bancaria y gerente del Banco de México (1925-1932). La Secretaría de Hacienda le otorgó la concesión para la exploración y explotación petroleras en el territorio de Baja California [*Diario Oficial de la Federación*, ciudad de México, 17 de diciembre de 1924]; asimismo, lo nombró consejero de la Junta Directiva de Pensiones Civiles de Retiro [*Diario Oficial de la Federación*, ciudad de México, 3 de enero de 1928]; la Secretaría de Hacienda le otorgó la concesión para el establecimiento del Banco Mexicano [*Diario Oficial de la Federación*, ciudad de México, 18 de octubre de 1932]; GARIBAY, *Diccionario Porrúa*, p. 1047.

<sup>56</sup> LN, LACA, libro 2, acta 163, 20 abril de 1923.

<sup>57</sup> La relación entre el gobierno federal y el ayuntamiento ha sido estudiada ampliamente por RODRÍGUEZ KURI, Ariel, *La experiencia olvidada. El Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, México, El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, 1996.

<sup>58</sup> LN, LACA, libro 2, acta 164, 27 de abril de 1923. Se negó el préstamo que solicitó la Secretaría de Hacienda argumentando recursos insuficientes. Posteriormente LN, LACA, libro 2, acta 173, 29 de junio de 1923.

sejero Ibarra expuso que “aunque se trata de préstamos”, éstos distraían los fondos “de su verdadero objeto, que es el de enviarlos directamente a la Beneficencia Pública”.<sup>59</sup> Y nuevamente la idea de modificar el destino de las utilidades se expuso en el consejo. En la primera sesión de mayo de 1924, el presidente del consejo, Mestre Ghigliazza recordó que era una preocupación constante de los consejeros que “las utilidades de esta lotería tengan su debida aplicación ya porque esto es de ley, como porque el público, al comprar los billetes, sabe que las utilidades de la Lotería Nacional son para la beneficencia pública y esto es un compromiso que la institución está en el deber de cumplir”. Si bien reconocía que, por decreto, “toda concentración de fondos debe hacerse por conducto de la Tesorería General de la Nación”, su iniciativa era solicitar al presidente su intervención para que las utilidades se enviaran directamente a la Beneficencia Pública y que “tales fondos se administren por un consejo que, en relación con el de la Lotería, cuide con todo escrúpulo de la legítima inversión de los propios fondos, procurando que haya en los gastos la mayor pureza y economía para su administración.” Mestre Ghigliazza consideraba que con esta modificación y en cuanto se “normalizara” la economía del país, la Lotería Nacional podría atender “con amplitud, las necesidades de la propia beneficencia”.<sup>60</sup>

El desplazamiento de los empresarios privados y de la Secretaría de Hacienda en la injerencia en la Lotería Nacional continuó en el año de 1924 y el 20 de agosto se decretó que “los bienes y caudales perteneciente a la beneficencia pública estarían a cargo de un consejo que se denominará “Junta Directiva de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal”.<sup>61</sup> Con ello, además de Mestre Ghigliazza y Epigmenio Ibarra, que ya formaban parte del consejo de la lotería, Víctor Ayguespasse (encargado de negocios de Francia en México), Bertram E. Holloway (gerente del Ferrocarril Mexicano) y Adolfo Prieto (gerente de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey) dirigirían la Lotería Nacional desde la Junta de la Beneficencia Pública del Distrito Federal. Para adecuar algunas funciones

<sup>59</sup> LN, LACA, libro 2, acta 173, 29 de junio de 1923.

<sup>60</sup> LN, LACA, libro 2, acta 220, 3 de mayo de 1924.

<sup>61</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Acuerdo modificando el del 10 de agosto de 1920, relativo a la organización de la Beneficencia Pública, ciudad de México, 20 de agosto de 1924.

internas de la lotería al decreto del 20 de agosto de 1924, se dispuso que en lugar del consejo directivo y la Secretaría de Hacienda, la Junta Directiva de la Beneficencia Pública del Distrito Federal definiría los premios parciales de los sorteos ordinarios y extraordinarios así como el número de billetes que debían jugar en cada sorteo.<sup>62</sup>

La iniciativa de Mestre Ghigliazza funcionó en favor de la Beneficencia Pública y de los miembros de su junta, que consiguieron manejar una significativa fuente de dinero en efectivo sin la intervención de la Secretaría de Hacienda. La Beneficencia Pública a través de su junta siguió recibiendo todos los recursos posibles. En aquel decreto de 1924, la Secretaría de Hacienda dispuso que “los bienes y caudales pertenecientes a la Beneficencia Pública estarían a cargo de un consejo que se denominará “Junta Directiva de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal”.<sup>63</sup> Al recibir los caudales de la Lotería Nacional, éstos también quedaron al margen de la vigilancia de la Secretaría de Hacienda. El control sobre el dinero se aseguró a través de la junta que fue nombrada por el ejecutivo. La responsabilidad de la administración de los recursos que producía este juego de azar siguió modificándose y el primero de diciembre, la Secretaría de Gobernación dispuso que, en adelante, los productos del impuesto sobre premios y loterías, también se entregarán a la junta directiva de la Beneficencia Pública. Las consideraciones que justificaron esta disposición se expusieron en los siguientes términos:

[...] para que la Beneficencia Pública pudiera cumplir con sus fines institucionales ha procurado el ejecutivo de la unión dotarla, en la medida de lo posible, de los más amplios recursos, y muy especialmente le ha concedido la percepción íntegra de las utilidades producidas por la Lotería Nacional, la de los impuestos causada por ésta y la administración de los bienes que por herencia pertenecen la mitad al fisco y la mitad a la Beneficencia Pública [...] que por la nueva organización que se ha dado a la Beneficencia Pública, es indispensable crearle una

<sup>62</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto que modifica los artículos 7 y 8 del decreto del 7 de agosto de 1920, ciudad de México, 1 de octubre de 1924.

<sup>63</sup> *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público Acuerdo modificando el del 10 de agosto de 1920, relativo a la organización de la Beneficencia Pública, ciudad de México, 20 de agosto de 1924.

posición económica de todo punto independiente de los demás servicios públicos, a fin de cualesquiera que sean las emergencias políticas del país, no se alteren ni menoscaben las obras de filantropía encomendadas a la institución, debiendo estimarse como uno de los principales elementos de ingreso de los impuestos sobre sucesiones y donaciones, que ahora percibe en total el gobierno del Distrito Federal.<sup>64</sup>

Al cabo de unos años, las utilidades, los impuestos y el patrimonio de la Lotería Nacional se desvinculó de la tesorería; el ejecutivo, que nombraba a los miembros de la Junta de Beneficencia, manejó casi de forma autónoma los recursos de la dependencia.

El asesinato del presidente electo, Álvaro Obregón, el 17 de julio de 1928 y los atisbos de una crisis económica mundial en 1929, suscitaron ajustes que afectaron el orden político, social y administrativo de los gobiernos posrevolucionarios. En el caso de la Lotería Nacional, el 31 de diciembre de 1928, con la publicación de la Ley orgánica del departamento del distrito y de los territorios federales, se reiteró que la administración de la propia Beneficencia Pública y el manejo de sus bienes y caudales, incluyendo los de la Lotería Nacional, estarían a cargo de un consejo que se denominará Junta Directiva de la Beneficencia Pública en el Distrito Federal.<sup>65</sup> Los artículos 60 y 64 de la Ley Orgánica, dotaron de personalidad jurídica a la junta de la beneficencia, con ello el gerente y el consejo de la Lotería Nacional perdieron la autonomía que les concedían las disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda. A partir de 1928, la Junta Directiva de la Beneficencia en el Distrito Federal se convirtió en la entidad jurídica representante de la Lotería Nacional, cuya existencia dependía de la Secretaría de Hacienda de forma ambigua. Otro cambio significativo en la década de 1930 fue la renuncia del ingeniero Covarrubias, quien había ocupado la dirección de la lotería durante 22 años. El presidente de la república, Abelardo L. Rodríguez, nombró a Manuel E. Otálora Ruiz de la Peña como nuevo director. Al

<sup>64</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los años fiscales 1923-1924-1925*, pp. 1283-1291.

<sup>65</sup> Artículo 57, Ley orgánica del departamento del distrito y de los territorios federales, 31 de diciembre de 1928, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/61/pr/pr21.pdf> [consultado el 14 de febrero de 2014]

frente del departamento del Distrito Federal, José Manuel Puig Cassauranc, quien había dirigido la campaña electoral de Plutarco Elías Calles, inició un proceso para restar paulatinamente autonomía al consejo de la lotería e incluso a la Secretaría de Hacienda. Esa tarea concluyó en 1933 cuando se dispuso que el consejo de la Lotería Nacional entregara los presupuestos de ingreso y egresos de la Beneficencia Pública al jefe del departamento del Distrito Federal, incluyendo en ellos los de la lotería, que hasta entonces se había elaborado en la Secretaría de Hacienda.<sup>66</sup> Las utilidades de la Lotería Nacional destinadas a la beneficencia se administraron en el centro del país, por el departamento del Distrito Federal. Como monumento de esta centralización se proyectó uno de los edificios más emblemáticos de la capital; las oficinas de la Lotería se trasladaron a la colonia Tabacalera en la antigua propiedad del Conde de Buenavista (actualmente el Museo de San Carlos) para iniciar los trabajos del edificio “El Moro”, ubicado en el número 1 del Paseo de la Reforma. En la gran avenida de la ciudad de México, el arquitecto José Antonio Cuevas se encargó de levantar uno de los primeros rascacielos ideados con un sistema de flotación elástica que representaría la modernización revolucionaria.

## CONCLUSIONES

La empresa del azar gestionada por los gobiernos de la posrevolución recuperó diversos aspectos de las antiguas concesiones porfirianas y capitalizó las ventajas de un creciente mercado del juego, que se mantuvo activo, como hemos visto, durante el periodo de supresión de la lotería impuesto por Carranza entre 1915-1920. En 1920, Adolfo de la Huerta organizó el juego de la lotería como una fórmula administrativa que maximizaba los beneficios del negocio en favor del Estado. A diferencia de la posición de Carranza, los sonorenses decidieron contar con un acceso a fuentes de recursos relativamente autónomos, en lugar de “moralizar” la administración

<sup>66</sup> Archivo Histórico de la Lotería Nacional, Aspectos legales y jurídicos, expediente H638, “Secretario General Juan B. Amescua al Director de la Lotería, acuerdo del 1 de abril de 1933”, ciudad de México, 12 de junio de 1933.



que se “pervertía” con los ingresos del negocio de la suerte. Con el argumento de brindar un beneficio social, la lotería pasó de juego prohibido a negocio afortunado para el Estado.

La Lotería Nacional para la Beneficencia Pública no surgió aislada de los intereses de los empresarios. Las decisiones que políticos y empresarios tomaron respecto del juego hicieron posible una renovada práctica de hacer negocio empleando el aparato del Estado. Para ello fue necesaria la experiencia y las capacidades de empresarios notables, que conocían la manera de exigir al gobierno ventajas comparativas para la dependencia, por ejemplo, a través de exenciones de impuestos, que favorecieron la expansión de la Lotería Nacional sobre las loterías de los estados. En los primeros años y hasta el relevo del consejo, en 1923, la Lotería Nacional consiguió algunos privilegios que, de manera informal, definieron ventajas entre esta empresa pública y otras empresas del azar, pero sobre todo impulsaron su crecimiento.

Frente a los argumentos anti-loterías que circulaban en México y en otros países, los sonorenses lograron cierto consenso para explotar la lotería. Sin embargo, los involucrados en el negocio debieron disputar el mercado de estos billetes de la suerte con otras compañías y algunos gobernadores que, como el gobierno federal, buscaban una forma de hacerse de recursos. Imponer una lotería pública y de carácter nacional supuso la confrontación de intereses públicos y privados y en los distintos niveles de gobierno. Los enconos, los conflictos, la toma hostil del consejo de administración, con apoyo del ejecutivo evidenciaron entre marzo y abril de 1923 los múltiples intereses de una burguesía revolucionaria poco homogénea, que dirigió esta empresa auspiciada por el gobierno. La autonomía de la gestión pública de la lotería no se consiguió por decreto: se fue disputando primero junto con los empresarios para consolidar la dependencia en el mercado y luego, frente a ellos para conseguir el control público de los recursos.

Las elites que dirigieron el consejo de la lotería no se mostraron subordinadas al decreto de fundación en el que la Secretaría de Hacienda debía intervenir estrechamente en la gestión de las utilidades. La intervención del ejecutivo en el poder fue definitiva. Álvaro Obregón y Plutarco E. Calles, a través de la creación de la Junta de Beneficencia y la ampliación de atribuciones sobre la lotería, entre 1924 y 1933, instrumentaron cambios opera-

tivos para someter la administración a un régimen que les permitiera una maniobra más amplia sobre los recursos que generaba esa dependencia.

En este proceso cabe destacar que, con el argumento de una restitución a la sociedad, se limitó la operación de rifas y loterías que beneficiaba a particulares, pero no se impidió el funcionamiento de otras empresas que explotaban el negocio del azar en diversos estados de la república en favor del bien público. De esta manera si la consolidación del régimen dependió de la recuperación económica, además del apoyo popular, el dinero que manejó la lotería brindó recursos para invertir en obras públicas y contribuir con el sostenimiento de la beneficencia, que fue una fuente eficaz para aquilatar la legitimidad del nuevo gobierno.

Fecha de recepción: 27 de julio de 2013

Fecha de aprobación: 20 de diciembre de 2013

