



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA
FACULTAD ECONOMÍA – DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Historia Económica

LOS SECRETARIOS DE HACIENDA
ALBERTO J. PANI Y LUIS MONTES DE OCA, 1924-1934.

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
Doctor en Economía

PRESENTA:

Martha Beatriz Guerrero Mills

TUTOR PRINCIPAL:

Dra. Esperanza Fujigaki Cruz
División de Estudios Profesionales FE. UNAM

COMITÉ TUTOR:

Dra. Elsa Margarita Gracida Romo
Posgrado de Economía. UNAM

Dra. María Eugenia Romero Sotelo
Posgrado de Economía. UNAM

Dra. Leonor Ludlow Wiechers
Instituto de Investigaciones Históricas. UNAM

Dra. Luz María Uhthoff López
Universidad Autónoma Metropolitana. UAM



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Índice

| | Pág. |
|---|------|
| Introducción | 1 |
| 1. Semblanzas biográficas | 11 |
| 1.1 Alberto J. Pani en la Revolución | 12 |
| 1.1.1 Funcionario Constitucionalista | 22 |
| 1.1.2 Secretario de Industria, Comercio y Trabajo | 26 |
| 1.1.3 Liberal progresista | 31 |
| 1.1.4 Secretario de Relaciones Exteriores | 37 |
| 1.2 La formación de Luis Montes de Oca | 46 |
| 1.2.1 El contador Luis Montes de Oca | 48 |
| 2. La transición fiscal en la reconstrucción | 52 |
| 2.1 La gestión hacendaria con el secretario Alberto J. Pani | 54 |
| 2.1.1 La Primera Convención Catastral | 60 |
| 2.1.2 El impuesto sobre la renta | 62 |
| 2.1.3 La Primera Convención Nacional Fiscal | 67 |
| 2.1.4 Los impuestos a la producción y comercio | 71 |
| 2.2 La gestión hacendaria con el secretario Luis Montes de Oca | 76 |
| 2.2.1 La Comisión Reorganizadora | 77 |
| 2.2.2 Equilibrio fiscal | 80 |
| 2.2.3 Las finanzas nacionales | 85 |
| 2.2.4 Los impuestos federales | 89 |
| 2.3 El regreso de Alberto J. Pani a la Secretaría de Hacienda | 96 |
| 2.3.1 La Segunda Convención Nacional Fiscal | 100 |
| 3. La transición financiera en la reconstrucción | 109 |
| 3.1 La reorganización bancaria con el secretario Alberto J. Pani | 111 |
| 3.1.1 La Primera Convención Nacional Bancaria | 117 |
| 3.1.2 La fundación del Banco de México, S.A. | 126 |
| 3.1.3 La Enmienda Pani | 136 |
| 3.2 La reorganización bancaria con el secretario Luis Montes de Oca | 140 |
| 3.2.1 La Segunda Convención Nacional Bancaria | 141 |
| 3.2.2 El Convenio Montes de Oca-Lamont | 150 |
| 3.2.3 La Tercera Convención Nacional Bancaria | 157 |
| 3.3 La política monetaria durante la Gran Depresión | 162 |
| 3.3.1 La reforma monetaria de Luis Montes de Oca | 167 |
| 3.3.2 La reforma monetaria de Alberto J. Pani | 174 |
| 4. Epílogo | 183 |
| 5. Conclusiones | 201 |
| 6. Apéndice Estadístico | 211 |
| 7. Obra consultada | 223 |

Agradecimientos.

Sin lugar a duda, estas líneas fue lo más difícil de escribir de este trabajo, porque es el momento de cerrar el proceso de reflexión, de múltiples sensaciones y complejas emociones. La investigación aquí expuesta es producto de un reto personal, un compromiso contraído con diversas instituciones y con las personas que me rodean y quieren.

En primer lugar, estoy inmensamente agradecida con la UNAM, que me ha dado educación pública y gratuita, desde el bachillerato he tenido invaluable profesores, bibliotecas, archivos y un espacio de sano esparcimiento, del CCH Sur transité a la Facultad de Filosofía y Letras donde aprendí Historia con los mejores catedráticos y doctos en la ciencia, así como a la Facultad de Economía y Posgrado de Economía por acoger el proyecto en historia económica.

Me siento profundamente honrada y privilegiada con las cinco tutoras que han guiado esta investigación, todas estudiosas de la historia económica de México, con gran trayectoria e innumerables reconocimientos, pero sobretodo de gran calidad humana y excelentes profesoras, les agradezco infinitamente compartir toda su sapiencia conmigo.

La doctora Esperanza Fujigaki, ha sido un faro en mi camino, me a guido desde mis estudios de licenciatura hasta la culminación de esta tesis doctoral, le debo múltiples consejos y conocimientos, sin su experiencia nada de esto hubiera sido posible, mis gratitudes por sus acertadas críticas y por su noble forma de ser.

También quiero expresar mi sincero agradecimiento a la doctora Leonor Ludlow, que también asesoró mi tesis de maestría, por formar parte del comité tutorial, por su enorme generosidad al compartir su vasta cultura que me ha servido para ampliar mis horizontes, le tengo un gran respeto y admiración, por sus certeras opiniones, observaciones, correcciones y por su trato personal.

La doctora Elsa Gracida también formó parte del comité tutorial, en los seminarios y asesorías me ha enseñado que la investigación y la docencia van de la mano, por seguir mi trayectoria, por orientarme y brindarme palabras de aliento en los momentos difíciles.

Le agradezco a la doctora Luz María Uthhoff de la Universidad Autónoma Metropolitana, que acepto ser sinodal, a pesar de las distancias estuvo presente para realizar las detalladas apreciaciones tanto en contenido como en forma, por sus puntuales comentarios y sugerencias, las cuales ayudaron a mejorar la calidad de la presente tesis.

Asimismo agradezco a la doctora María Eugenia Romero Sotelo por aceptarme en sus semanarios, comprender a través de sus debates sobre la teoría y la política económica, por su amable disposición para leer mi trabajo y participar como jurado.

Estoy en deuda con el Centro de Estudios de Historia de México Carso, Fundación Carlos Slim que me acogió con su valioso acervo documental y patrocinó mi investigación, a su director Manuel Ramos y al apreciable equipo de trabajo conformado por Josefina Mogel y Ana Lilia Flores, quienes me apoyaron para continuar en las pequitas por el archivo de Luis Montes de Oca. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haberme apoyado con la beca para los estudios de posgrado, para acreditar mis últimas materias.

De la misma forma, correspondo a mi compañero de vida Miguel Arredondo, a mis hijos Montserrat y Mauricio su paciencia, amor y cariño. A mi familia por los principios, apeo, valores, todo lo aprendido y recibido de ustedes, a padres Luis y Martha (†) por ser un ejemplo de vida, a mis hermanas Leonora y Karla, por todo su apoyo incondicional y ánimos que me ayudaron hasta el último tramo del camino. Gracias a mis cuñados y mis suegros, Elvira y Roberto, quienes cuidaron a mis hijos mientras realizaba mis redacciones.

A mis queridas amigas, Mary Carmen, Miriam, Vicky, Ana, Lorena y Adriana sin las cuales no hubiera encontrado ni el entusiasmo, ni la inspiración ni la bibliografía, necesarios para llevar a cabo esta tesis.

Finalmente, al futuro lector, que dará razón de ser a estos años de trabajo, generando horizontes de interpretación no previstos. ¡Muchas gracias!



Ing. Alberto J. Pani, Constitucionalista, CEHM, *Fondos Fotográficos*, L-3.3.385.



Luis Montes de Oca, CEHM, *Fondo Revolución Mexicana*, MLXXIV-I.1.102.

Introducción

La Hacienda pública es uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad, y en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política. La gran utilidad de este enfoque se ve particularmente en aquellos momentos decisivos, en mejores épocas, durante los cuales las formas existentes empiezan a morir y a cambiar por algo nuevo y que siempre comprenden una crisis de los viejos métodos fiscales.

En algunos períodos históricos, la influencia formativa inmediata de las necesidades y políticas fiscales del Estado sobre el desarrollo de la economía y con ello sobre todas las formas de vida y todos los aspectos de cultura, explica prácticamente todas las características importantes de los acontecimientos; en muchos períodos explica una gran cantidad de cosas y tan sólo hay unos cuantos períodos en que no explica nada.¹

Joseph Alois Schumpeter

La historia de la hacienda pública es una parte significativa de la historia nacional, porque a través de sus registros podremos reconocer el rumbo por el que transita México, esclarecer los cuestionamientos actuales sobre la génesis del Estado moderno, detallar vida y obra de sus actores políticos, los efectos de la política económica, entre otras vicisitudes. La principal característica de este tipo de estudios, tiene la finalidad de observar el manejo de los recursos, las mejoras en la distribución de la renta, la aplicación de una nueva legislación, las reformas y las características funcionales que evidencian el régimen político. A partir de su estudio tendremos un diálogo entre el trabajo de despacho y el manejo de las políticas públicas. En otras palabras, podremos conocer las relaciones entre las finanzas y la legitimación de poder, debido a que presta atención a las conexiones entre el gobierno y diferentes actores sociales; porque se detallan las relaciones interpersonales de los funcionarios, que están en consonancia directa con el gran capital –industriales, banqueros y hombres de negocio–, con la finalidad de examinar las correlaciones de esta compleja red.

¹ Joseph Alois Schumpeter, “*La crisis del Estado fiscal*” (1918), *Revista española de control externo*, Vol. 2, No. 5, 2000, pp. 147-192.

La propuesta de esta tesis analiza la hacienda pública, delimitada en una periodización específica, en la década de 1924 a 1934, debido al interés personal de conocer el manejo de la política económica, durante la etapa conocida como la reconstrucción económica, para observar las estrategias particulares utilizadas por los secretarios de Hacienda Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca, cuya labor coadyuvó a consolidar la administración pública moderna, ambos fueron personajes de amplia trayectoria política, financiera y empresarial, que han trascendido a la historia como funcionarios públicos, porque tanto sus redes, como sus estrategias, son sustanciales para desentrañar los mecanismos políticos y económicos utilizados durante la época posrevolucionaria.

La reconstrucción económica fue el principal criterio en los que se basaron los gobiernos de Álvaro Obregón (1920-1924) y Plutarco Elías Calles (1924-1928). No es menester señalar que los historiadores Enrique Krauze, Jean Meyer y Cayetano Reyes realizaron esta interpretación para definir el período; sin embargo, delegan mucha importancia a Manuel Gómez Morín como personaje histórico, sus investigaciones resaltan que, durante la década de 1920, las palabras revolución y reconstrucción eran sinónimos, ya que los momentos de paz eran efímeros y sin ella no se podía llevar a la práctica el deseo de reconstrucción.²

Por su parte, Emilio Zebadúa también retoma la expresión y reflexiona su significado en un doble sentido; por una parte, la consolidación de poder a través de la destrucción o subordinación de sus rivales; y por otra, se refirió al proceso de transformación de las instituciones del Estado, para que sirvieran a sus intereses. En su interpretación, Zebadúa distingue que la obra pública pasó a ser evidencia de los logros de la reconstrucción. En general, centra su atención en el endeudamiento del sistema financiero, sus aportaciones son relevantes por el recate de testimonios y podemos conocer la red financiera que contribuyó a la instalación del Banco de México.³

² Enrique Krauze, Jean Meyer y Cayetano Reyes, “La reconstrucción Económica”, *Historia de la Revolución Mexicana. 1924-1928*, Tomo 10, México, El Colegio de México, 1977. *Idem.*, “La Nueva Política Económica” en: Enrique Cárdenas, *Lecturas de Historia Económica*, vol. 4, 1994, pp. 15-32. Jean Meyer, “La reconstrucción de los años veinte: Obregón y Calles” en Timothy Anna, *et. al.*, *Historia de México*, Cambridge University Press, Crítica, Barcelona, 2001, pp. 215-250.

³ Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: La soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 259.

Por su parte, Enrique Cárdenas considera que el término de reconstrucción económica se ha usado para expresar los esfuerzos por restaurar el poder económico, durante los años posrevolucionarios. Bajo sus argumentos, la expresión engloba diversas acciones que van desde la industria, los ferrocarriles, la confianza en el papel moneda, la construcción de una sólida infraestructura económica (camino y presas), leyes y bancos de desarrollo. La interpretación de Enrique Cárdenas es sugerente y contribuye a la investigación con puntuales balances macroeconómicos, que dan cabida a la explicación de la crisis de 1929, no obstante centra su atención en la industria.⁴

Actualmente, Enrique Cárdenas indaga la apreciación de Enrique Krauze sobre la reconstrucción de los años veinte, porque aceptando dicha hipótesis implicaría una destrucción previa, en esencia durante la Revolución.⁵ Por lo tanto, estas interpretaciones son el punto de partida para la presente investigación. Empero, en nuestra aportación se observará el manejo de la Secretaría de Hacienda, durante las administraciones de Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca, de manera conjunta. Además se puntualizarán a lo largo de la exposición de la tesis que la reconstrucción económica tiene diversos significados; sin embargo, podemos adelantar que la concebimos por lo menos en tres sentidos, como argumento explicativo ante las aristas desplegadas por Cárdenas.

La reconstrucción económica la entendemos como la reparación de los circuitos deteriorados por las movilizaciones armadas. Bajo este parámetro, se tenía la finalidad de fortalecer el comercio, verificar el buen funcionamiento del aparato productivo, la capacidad instalada, los centros mercantiles, los ferrocarriles, las aduanas y la industria, en general. En este sentido, significó rehabilitar los canales de comunicación entre los sectores productivos. Pese a los avatares de la Revolución y las pérdidas que con ello se originó, podemos concebir a la reconstrucción económica bajo la acepción de restauración, pero no para todo el período, sólo a las acciones emprendidas por Venustiano Carranza para tener el mando central, para lo cual, se apoyó de ágiles funcionarios como Pani y Montes de Oca, entre otros personajes –no civiles–, para iniciar las reparaciones de los circuitos mercantiles.

⁴ Enrique Cárdenas Sánchez, *La Industrialización Mexicana durante La Gran Depresión*, El Colegio de México, 1987.

⁵ *Idem.*, *El largo curso de la economía mexicana, desde 1780 a nuestros días*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015. <http://www.historiaeconomicademexico.mx/>

El segundo horizonte de enunciación es con relación al reconocimiento, arreglo y fortalecimiento del Erario público. Entre los principales intereses de la Secretaría de Hacienda es y ha sido organizar los presupuestos, recaudar mejor los ingresos, mantener finanzas sanas o en el menor de los casos, para el período de estudio, recobrar los índices anteriores al movimiento armado, así la reconstrucción económica supondría la expectativa de mejorar los niveles económicos que tuvieron los científicos, durante el Porfiriato. Con la reforma fiscal se reasignaron responsabilidades, al mismo tiempo condujo a un reacomodo de fuerzas, un consenso, una negociación con aquellos grupos sociales privilegiados por el régimen anterior. La descentralización fiscal representó ampliar la base tributaria, dependiente en esencia del comercio exterior y en particular del sector petrolero, se aportaría con la inclusión de tasas progresivas, en específico, el impuesto sobre la renta, una importante recaudación fiscal, siendo uno de los principales temas que serán tratados en la presente tesis.

La tercera directriz por la que transitó la reconstrucción económica fue a través de la recomposición del sistema, es decir, establecer o transformar las instituciones del Estado, generar planes alternativos para lograr estabilidad, crecimiento y desarrollo económico. En este tenor, la obra pública materializó los logros del régimen revolucionario, al recuperar la confianza y bienestar público, como proyectos de redención. Así, la expresión delimitó algunos de los lineamientos discursivos, sentó las bases para la reanudación de diversas instituciones y la instalación de otras. Con cierta simetría, coincido con Zebadúa en afirmar que es un proceso de transformación de las instituciones del Estado. En este paradigma, se extrae la creación del Banco de México y la transición financiera.

A la par, se desarrolla el concepto de transición, porque de igual forma es definido en varios sentidos. El más general, constituye el cambio de representó la Revolución Mexicana, el proceso por el cual se pasó del régimen político dictatorial a uno presidencial; específicamente, la etapa de los caudillos. Obregón y Calles en esta categoría; precisando a los caudillos como aquellos gobernantes que no sólo detentan el poder político y representan a cierta oligarquía –agraria o regional–, denominada caciques, sino que van entretejiendo una serie de alianzas políticas –entre el poder central y los jefes locales– que derivan en una necesidad de apoyo político (clientelismo), protección (paternalismo) y están a merced de los grupos de poder (corporativismo).⁶

⁶ Gilly, Adolfo, *et al. Interpretaciones de la Revolución mexicana*, México, UNAM, 1980.

A nivel económico, se observa la fase que transcurre entre el cambio del centralismo hacia la federalización, porque si las nuevas reglas que remarcó la Constitución de 1917 mostraron efectividad, se debió a que las reformas, bajo el nuevo contexto, sirvieron para solventar las fracturas del sistema y tener mayor competitividad con el exterior. En este sentido, la ruptura del patrón económico se gesta con el gobierno de Lázaro Cárdenas y las reformas estructurales, que dieron paso al modelo de sustitución de importaciones y al keynesianismo proteccionista. Por ello, analizaremos la etapa inmediatamente anterior a la que hemos denominado una etapa de transición, la cual estuvo permeada bajo los principios del liberalismo económico. Bajo el mismo concepto, contemplamos las pautas para la modernización administrativa, se tuvieron diversas expectativas entre los intelectuales y protagonistas del período, para restablecer el sistema de gobierno, por lo que la tesis se concentrará en ubicar dichas estrategias particulares utilizadas por Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca contribuyeron a consolidar la administración pública moderna. A pesar de venir de carreras dispares, el primero ingeniero y el segundo licenciado en contaduría, hay una continuidad en sus gestiones, emprendieron una campaña de desmilitarización, dieron cause a la política económica posrevolucionaria y enfrentaron los avatares de la crisis de 1929. A lo largo de la tesis se analizan los errores y aciertos en las decisiones que tomaron los funcionarios, un vez que lideran las finanzas públicas, al tiempo de hacer la revolución gobierno, como fue la estrategia de la época, porque generaron planes de acción afines y complementarios en diversos momentos.

Por lo tanto, en la tesis se analizan particularmente dos materias: la fiscal y la financiera, si bien se encuentran entrelazados se dividirán para fines prácticos de exposición. Con relación a la cuestión fiscal, se considera que se implementaron estrategias de desarrollo adecuadas porque la política fiscal incentivó el desarrollo económico, si se relaciona con los efectos de modernización administrativa en el período de 1924-1934. Entonces, posiblemente los secretarios de Hacienda procuraron el saneamiento de las finanzas públicas con la idea de alcanzar un equilibrio, para garantizar las inversiones públicas y/o privadas. Con la reforma fiscal, se ajustaron los precios y tarifas de los impuestos, por el lado de los ingresos, y se redujo el gasto corriente y el servicio de la deuda, por el lado de los gastos. Todo esto en el marco de los desventajosos Tratados Internacionales que suscribieron los secretarios de Hacienda.

La hipótesis principal deriva que los secretarios de Hacienda Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca, entre 1924 y 1934, mantuvieron similar política interna: sanear el déficit de la cuenta corriente; lo que implicó generar una rehabilitación fiscal, equilibrar el gasto público, coordinar diversos programas de desarrollo y poner orden a la anarquía prevaleciente entre la federación, los estados y municipios. En este proceso, para conciliar intereses, requirieron garantizar la ejecución, financiamiento de sus propios programas y organización de los recursos económicos, debido a que existía una doble imposición y una clara dependencia de gravámenes del exterior.

La propuesta es estudiar las estrategias de financiamiento de la administración pública, porque el cobro de los impuestos es la causa inmediata para que exista un desarrollo, un Estado moderno. El gobierno necesita legitimar, convencer y negociar el cobro de los impuestos, y garantizar su buen uso, redituarlos a la sociedad en su conjunto de manera provechosa, justa y equitativa. No obstante, en nuestro país, históricamente, muchas de las veces la política económica está encubierta por los favoritismos, o apremios en el ámbito financiero, fiscal y en los negocios internacionales. La reforma administrativa incluyó la profesionalización, exámenes de carrera y juramentos para aquellos quienes cubrieran los perfiles y ocuparan los cargos públicos, la desmilitarización y la eliminación del cacicazgo, entre otros de los retos que formaron parte y han sido los detonantes históricos más difíciles de superar, por lo enraizado en las tradiciones regionales y rurales. Este proceso será analizado en el segundo capítulo, así como los diversos gravámenes que dieron paso al federalismo fiscal, que es la transición del régimen basado en el impuesto *ad valorem*, al sistema apoyado en la progresividad de los impuestos.⁷

Por el área financiera, la reciente historiografía sobre la banca central propone incorporar nuevos consensos generales, para incluir datos, hipótesis y descubrimientos relacionados con este proceso histórico, sugiere que para que exista una banca central es necesario cubrir con una serie de expectativas, como lo es la emisión de los billetes, actuar de banquero del Estado y ser el conductor de la política monetaria.

⁷ Leonor Ludlow, (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos, (1821-1933)*, t. II, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 2002. Luz María Uhthoff López, “Hacia la modernización de la política presupuestaria en México. Los impuestos exteriores e interiores, 1870-1930”, *Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Signos Históricos*, núm. 15, 2006. *Idem.*, “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares”, *Historia Mexicana*, vol. 54, No. 1, 2004. Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 2003.

Por lo tanto, suponemos que hay una transición de un sistema financiero desmoronado por la Revolución Mexicana y por las incautaciones, lo cual no cobró de nuevo cohesión hasta la Convención Nacional Bancaria de 1924, que dio paso a la creación del Banco de México, debido a la agrupación y negociaciones de los sectores interesados. Una vez inaugurada la institución central de emisión, observaremos la importancia que cobró la política financiera al hacer frente a la crisis de 1929, la disyuntiva que plantearon Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca para realizar las reformas monetarias y dar paso a la modernización del sistema financiero nacional.⁸

Esta etapa de reconstrucción del sistema bancario estuvo aparejada con la puesta en marcha de instituciones estatales, aunque todavía frágiles, adquiriendo mayor autoridad sobre la regulación económica, reorganización del crédito y la administración del Erario público. Dichos cambios, se desarrollaron de manera paulatina, lo entendemos como un proceso de modernización que adquirió mayor importancia con la rápida recuperación, ya con el régimen cardenista. No obstante, estas primeras acciones estatales, en el ámbito institucional, fueron esenciales para poder sobrevivir a los estragos de las luchas armadas, las pugnas políticas y la caída de los precios internacionales, como principales factores exógenos y endógenos de los desajustes financieros, durante este ciclo económico.

La política monetaria giró en torno a la consolidación del Banco de México, como banco único de emisión y la presencia de garantías al público con la elaboración del fiduciario, adquiriendo nuevos matices con la implementación del billete avalado por la institución central. Como se analizará en el tercer capítulo, las características coyunturales del proceso internacional se dan por una oleada de desajustes macroeconómicos debido a la caída de los precios del petróleo, la ruptura del patrón monetario y sus efectos recesivos. Proponemos que en el período, si bien hay un proceso de centralización y modernidad con la fundación del Banco de México; gradualmente, se consolidó como banco de bancos.

⁸ Carlos Marichal y Gustavo A. del Ángel, “Poder y crisis: historiografía reciente del crédito y la banca en México, siglos XIX y XX”, *Historia Mexicana*, El Colegio de México, México, vol. 52, núm. 3, 2003. Ludlow y Carlos Marichal eds., *Banca y Poder en México (1800-1925)*, México, Grijalbo, 1985. María Eugenia Romero Sotelo y Leonor Ludlow (coord.), *Temas a debate moneda y banca en México, 1884-1954*, México, UNAM, 2006. Eduardo Turrent Díaz, *Historia del Banco de México, 1925-1940*, vol. 1, Banco de México, México, 1982. Luis Anaya Merchant, *Colapso y reforma, La integración del sistema bancario en el México revolucionario, 1913-1932*, México, Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2002, y Emilio Zebadúa, 1994, *op. cit.*

Para realizar la investigación se tiene tres objetivos generales. El primero será comparar y puntualizar el pensamiento económico de los dos Secretarios de Hacienda. El segundo incluye el análisis de la política económica y la inserción de estrategias de desarrollo dentro de las acciones emprendidas desde la Secretaría de Hacienda, entre 1924-1934. Finalmente, se indagará la actividad de esta dependencia gubernamental, a partir del análisis de la situación económica concreta a escala fiscal, bancaria y monetaria.

Alberto J. Pani asumió la responsabilidad para emplazar los adeudos y poner en segundo plano el pago de los servicios en su política hacendaria, de tal forma, se quedaron las renegociaciones en pactos y no en bonificaciones. Al momento que Luis Montes de Oca suplió los compromisos del titular precedente, va a realizar manejos financieros macroeconómicos desfavorables procediendo, ante la crisis económica, con una actitud en política exterior que procuraba un acercamiento con urgencia para cubrir los adeudos. De esta forma, se aceptaron las reclamaciones y los recargos a la deuda exterior. En cuanto a la gestión pública, es necesario observar algunas vicisitudes que impidieron cumplir con los compromisos contraídos.

Afortunadamente, la historiografía política contemporánea ha abarcado ampliamente dicho período analizando archivos diplomáticos, tanto de México como de Estados Unidos, se han realizado detalladas comparaciones entre los acreedores y deudores, entre el gobierno federal y los empresarios-financieros, desde las perspectivas oficiales y las confidenciales, son análisis que han nutrido a revelar los verdaderos propósitos de las compañías petroleras, como lo demuestra Lorenzo Meyer, y de los financieros internacionales, con la particular interpretación de Emilio Zebadúa; las negociaciones y los refinanciamientos, destacamos los trabajos realizados por Jean Bazant, Stephen D. Bodayla y Robert Smith, Pedro Castro, entre otros trabajos consultados para el presente ensayo.

En cuanto a las fuentes, se analiza variada información para rastrear datos relevantes sobre los dos Secretario de Hacienda, debido a que se carece de un archivo institucional, que permita ver cada uno de los movimientos de la Secretaría durante el período. Por ejemplo, en el *Diario Oficial* se pueden extraer los informes presidenciales y consultar los ingresos, egresos, el manejo de las deudas, los principales logros y desaciertos que destacan los Secretarios, al exponer la situación predominante del año presupuestal en curso. Asimismo, todas las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales federales quedan por escrito en el *Diario Oficial*, así como sus rectificaciones, cambios o

derogaciones, se analizarán algunos ramos que consideramos atractivos por su importancia en la economía nacional.⁹ En el mismo tenor, como documentación pública se localizan las *Memorias de Hacienda*, en ellas se realizan recuentos y cálculos detallados del manejo de Hacienda pública, se pueden rastrear diversos discursos, los trabajos de las comisiones y sus participantes, entre otros datos, que decide resaltar el titular saliente, como la asignación de recursos por sectores y características de los mismos.¹⁰

El principal fondo documental, que hasta el momento he analizado, es el archivo personal de Luis Montes de Oca localizado en el Centro de Estudios de Historia de México, CARSO, Fundación Carlos Slim, cuenta con más de 46 mil documentos, entre manuscritos, folios administrativos, fotografías y legajos que van desde 1904 a 1970. Este nutrido acervo permite conocer el día a día del funcionario público, sus relaciones a través de las cartas, amistades, discrepancias y arreglos, entre diversos políticos y financieros del período. Asimismo se cuenta con una variedad de recortes de periódicos, con importantes noticias que mencionan la trayectoria de Montes de Oca, así que podemos evaluar su aceptación pública en diversos momentos de trascendencia histórica.¹¹

Desafortunadamente, no tenemos la misma suerte al analizar las labores de Alberto J. Pani, porque fue muy cuidadoso y él forja una imagen de sí mismo, no deja testimonio en un archivo personal, pero sus acciones están documentadas en sus múltiples escritos, que han sido utilizados por la historiografía para predominar su actuación política.¹² Con ello, tenemos amplio material para analizar su trayectoria política de Pani. Entre su principal obra se encuentran sus autobiografías, en las cuales formula una representación de su identidad, tiende a exaltar una versión particular y a exponer las condiciones de su generación como factores externos que integraron los relatos, en los cuales, enaltece sus valores, se torna protagonista esencial de la historia, siendo su aval la memoria, y aspiraba a la veracidad, siendo el portavoz de los hechos cuando narra.

⁹ <http://www.dof.gob.mx/>

¹⁰ SHyCP, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925*, México, Cultura, 1926, 2 vols. *Idem.*, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1927-1928, registro de labores*, México, SHCP. *Idem.*, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, 1928-1934, México, SHCP, 1962, 6 vols.

¹¹ CEHM, Carso, Fundación Carlos Slim, Fondo CMLXXV del que se hará referencia como ALMO.

¹² Alberto J. Pani, *Mi contribución al nuevo régimen 1910-1933, (A propósito del Ulises criollo, autobiografía del licenciado José Vasconcelos)*, México, Senado de la República, 2004. *Idem.*, *El problema supremo de México. Ensayo de crítica constructiva de la política financiera*, México, 1955. *Idem.*, *Tres monografías: revolucionarios y reaccionarios, la política hacendaria del nuevo régimen, la industria nacional del turismo*, México, Atlante, 1941.

¿Cuál fue el propósito de exponer sólo la documentación publicada? ¿Por qué no conservó su archivo? Pani tenía la convicción de mostrar sólo su versión, adjudicarse ciertas proezas, con testimonios ricos en experiencia y contenido (sobre todo numérico y de cálculos) evidencian tanto lo que se dice, como lo que se omite, en una suerte de narrativa de acontecimientos. Por lo tanto, debemos atenderlos con cautela, y observar cada hecho con reserva, para no caer en traslaciones históricas apologéticas con los datos que ofrece.¹³

De la misma forma, debemos reconsiderar el valor de los hacedores de política dentro de sus diferentes planos de expresión, ya que cada horizonte de análisis permitirá entender sus facultades y logros de los personajes históricos, que se destacarán a lo largo de la presente tesis, la cual propone observar al individuo no ajeno al momento histórico donde se desarrolló, plantearle dentro de su contexto y observar el resultado de sus acciones. Considero que la principal aportación de este proyecto será matizar, puntualizar y verificar las acciones concretas que proyectaron los secretarios de Hacienda, Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca, para resolver los problemas económicos que aquejaban al período histórico en cuestión.

¹³ Alberto J. Pani, *Apuntes Autobiográficos*, tomo I, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1950. *Idem.*, tomo II, 2ª ed., México, Librería de Manuel Porrúa, 1951, (Biblioteca Mexicana 7). 3 ed., Senado de la República, 2003.

Capítulo 1

Semblanzas biográficas

Alberto José Pani Arteaga (1878-1955) y Luis Montes de Oca (1895-1958) fueron partícipes de la transformación del régimen emanado de la Revolución en el orden económico y gubernamental, porque colaboraron con el Primer Jefe de la Revolución, el general Venustiano Carranza. Ambos por su ideología se convirtieron en figuras claves del nuevo grupo revolucionario por su internacionalización y habilidad en las negociaciones internacionales. Pani fue enviado especial como delegado de la Comisión Unida México-Americana, diplomático y secretario de Relaciones Exteriores; mientras que Luis Montes de Oca fue cónsul general en El Paso, Texas, EUA, en Hamburgo y en París.

A los cuarenta y cinco años, Alberto J. Pani asume la Secretaría de Hacienda en el gobierno del general Álvaro Obregón (1923-1924), continuando con la misma labor con su homólogo el general Plutarco Elías Calles (1924-1927). Consecutivamente, fue embajador de México en Francia y España. Por su parte, Luis Montes de Oca a la edad de treinta años fue nombrado Contralor General de la Nación y tres años después Secretario de Hacienda, en el período de 1927 a 1932, en los difíciles años de transición ejecutiva, entre los gobiernos de Plutarco Elías Calles (1924-1928) y Álvaro Obregón (asesinado el 17 de julio de 1928), hecho que condujo al interinato Emilio Portes Gil (1928-1930), entrañable amigo de Montes de Oca. Asimismo, fue ratificado en Hacienda en la presidencia de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932). Pani regresó como secretario de Hacienda en 1932, para finalizar la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, y renuncia en 1934, durante la gestión de Abelardo L. Rodríguez.

A continuación se exponen las semblanzas biográficas desde el período revolucionario; con la finalidad de conocer –con base en su trayectoria pública– los rasgos característicos de su ideología, para ubicar a cada personaje histórico dentro de contexto, de tal forma obtener mayores elementos para hallar las semejanzas y disparidades en el ejercicio de la Hacienda Pública, para destacar las particularidades de la etapa de transición en los capítulos sucesivos.

1.1 Alberto J. Pani en la Revolución

La revolución significó un reacomodo de fuerzas, donde Alberto J. Pani interviene en la vida nacional, primero como político, más tarde como funcionario y diplomático. En este primer apartado, analizaremos algunos antecedentes del pensamiento económico de Pani, conforme a los datos biográficos, su relación con el grupo triunfante de la revolución, así como, las negociaciones con diversos grupos de inversionistas nacionales, durante el constitucionalismo, para perfilar la figura polémica del ingeniero.

Alberto José Pani Arteaga y Terán nació el 12 de junio de 1878 en Aguascalientes y murió en la Ciudad de México, el 25 de agosto de 1955. Hijo de una familia numerosa y acaudalada; su padre Julio Pani tenía tres haciendas, había sido educado en Italia, de vida disipada, tenía un espíritu aventurero y despilfarrador, según las notas de su hijo; su madre, María de la Paz Arteaga fue una distinguida señora, devota y madre de trece hijos pero sólo alcanzaron edad adulta: Julia, Paz, Elena, María, Camilo, Arturo, Julio, Ricardo, Alberto y Enrique, a todos se les influyó para que desde temprana edad siguieran los preceptos de la doctrina católica. Por ello, Alberto estudió en colegios católicos hasta alcanzar los estudios medio superior que los cursó en el Instituto Científico y Literario de Aguascalientes, de corte positivista.¹⁴

Alberto José abandonó sus estudios de medicina en el año de 1896 y siguió los pasos de sus hermanos Camilo, Arturo y Julio, todos ingenieros civiles egresados de la Escuela Nacional de Ingenieros. En sus primeras prácticas profesionales, intervino en la comisión pluvial encargada de construir el Palacio Legislativo Federal (1902), en los acueductos y la planta de bombas de Nativitas, La Condesa y en Tacubaya. A la par, junto con su hermano Arturo Pani y José R. Calderón, fundaron un despacho de arquitectura, en el año de 1908, desde el cual realizó obra pública en la colonia La Bolsa, entre otros proyectos de vivienda, en diversas partes de la ciudad.¹⁵

¹⁴ Pani, *Apuntes Autobiográficos*, t. 1, *op. cit.* p. 33-34.

¹⁵ *Idem.*, pp. 50, 90-91.

De inmediato a su titulación –bajo el título *Memorias técnicas*–, Pani comenzó a trabajar en el gobierno como asistente en el Departamento de Aguas y como profesor en la Escuela Nacional de Ingenieros, si bien, cubrió la plaza de su profesor Manuel Marroquín (1906-1912), especialista en Hidráulica, con el seminario: *Vías fluviales y obras hidráulicas*, fue un académico comprometido con las causas estudiantiles.

El viraje revolucionario cambio la vida de Alberto J. Pani. Se hizo maderista, se integró a las bases de apoyo a la candidatura de la mancuerna Madero-Vázquez Gómez –como delegado en el Comité IV del Distrito Electoral de la Ciudad de México–, y participó en la Primera Convención del Partido Progresista Constitucional, que designó a Madero-Pino Suárez, en 1911. Ahí el ingeniero y profesor expuso, ante su primera gran audiencia, un discurso que lo marcó como un político elocuente. Al referirse a ese momento, decía:

Cumplí, sin embargo, con el cometido que me había impuesto, sin saber que había logrado reclutar nuevos adeptos a la tesis que sustentaba y recogiendo la natural cosecha de aplausos y seseos –con los acompañamientos de las partes correspondientes del público– de los que, respectivamente, impugnaban y sostenían lo fórmula electoral primitiva del Partido Nacional Reelectionista.¹⁶

Pani fue partícipe de la Agrupación Democrática Educativa Estudiantil, cuyo propósito consistió en manifestar abiertamente su inconformidad con el viejo régimen. Así comenzó su carrera política, siendo el centro de su crítica el analfabetismo y el fracaso del porfirismo en esta materia. Debido a que el antireeleccionismo cimbró a la comunidad estudiantil, gestando **tendencias de “renovación política y social.”**¹⁷ Por lo que, de inmediato Pani simpatizó con estas líneas de exaltación patriótica, con entusiasmo se enlistó para la promoción del voto y la propaganda política, abanderando los lemas de Libertad y Constitución, que fueron las rubricas con las que terminaba sus discursos, en las primeras etapas de la Revolución Mexicana. A partir de esta Convención, Pani se relacionó con muchos políticos y comenzó una larga amistad con algunos de ellos, como: Martín Luis Guzmán, Antonio Díaz Soto y Gama, Félix F. Palavicini.

¹⁶ *Idem*, p. 97.

¹⁷ Pani, *Mi contribución al Régimen, (1910-1933)* México, Cultura, 1936, pp. 39.

Una vez que Francisco I. Madero tomó la Presidencia de la República, Alberto J. Pani fue nombrado Subsecretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, el 21 de noviembre de 1911, con la indicación de establecer escuelas rudimentarias.¹⁸ Establecido en el cargo, mandó realizar una encuesta sobre la educación popular, porque proponía incorporar la enseñanza de oficios en la instrucción elemental, además de atacar una de las principales deficiencias del sistema educativo: el analfabetismo.¹⁹ A pesar del puntual y detallado informe, no permaneció mucho tiempo como funcionario público de esta dependencia; porque con la designación de Pino Suárez como secretario, tuvieron diferencias personales. La razón de su despido la enfatiza de la siguiente manera:

[...] la correspondiente asignación del presupuesto, sobre todo, en nombramientos y viajes de los ‘instaladores’ y –por supuesto, en condiciones de extremada penuria– en compras de material escolar y fundación de algunas escuelas. Con este motivo, aparecieron pequeñas diferencias entre el criterio del Lic. Pino Suárez y el mío, que antes no se habían revelado y que crecían –cosa increíble– con la repetición de la prensa de comentarios elogiosos para mi estudio y acumulación de opiniones adversas al proceder de la Secretaría en materia de instrucción rudimentaria, opiniones que, naturalmente, yo le mostraba al Secretario.²⁰

Como puede observarse Pani criticó severamente los presupuestos asignados a su departamento, así que Pino Suárez le obligó a presentar su renuncia, el 29 de febrero de 1912, teniendo diferencias completamente opuestas, tanto de personalidad como laborales. No obstante, en dicha Secretaría, Pani se relacionó y colaboró con Ezequiel A. Chávez, Paulino Machorro Narváz y Alfonso Pruneda, entre otros personajes de alta trayectoria intelectual, lo que le abrió las puertas para integrarse al Ateneo de México.

Pani continuó su labor como profesor en la Escuela Nacional de Ingenieros, y posteriormente, se incorporó al Consejo Superior de Educación Pública del Distrito Federal.²¹

¹⁸ Carta del Ing. Pani al presidente Madero, informándole que se ha hecho cargo de la Subsecretaría de Instrucción Pública Bellas Artes, y otra de M. Brioso y Candiani, jefe de la Sección de Instrucción Rudimentaria, también al presidente, en la que comenta la actitud contradictoria del Ing. Pani respecto a la creación de escuelas rudimentarias. *AGN, Instituciones gubernamentales, col. Revolución* (253) caja 1, exp. 16, fj.1-3.

¹⁹ Pani, *La instrucción rudimentaria en la República*, México, Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, 1912. *Idem., Una encuesta sobre educación popular*, México, Talleres Gráficos del Departamento de Aprovechamientos Generales, 1918.

²⁰ Pani, *Apuntes Autobiográficos*, t. 1 *op. cit.*, pp. 120-121.

²¹ Nombramiento. *AGN, Instituciones gubernamentales, col. Instrucción Pública y Bellas Artes* (125) caja 355, exp. 8, fj. 3, 1914.

Como parte de sus contribuciones como académico, junto con el club progresista Ateneo de México, participó en la creación de la Universidad Popular Mexicana en 1912, la cual tenía su escudo con el lema de Justo Sierra: **“La ciencia protege a la patria”**²², a pesar de la fortaleza intelectual de sus fundadores: Alfonso Pruneda, Federico Mariscal y Martín Luis Guzmán, sólo logró mantenerse en pie una década. Alberto J. Pani fue el primer Rector de la Universidad Popular, aunque fueron algunos meses, le gustaba de hacer referencias sobre la institución, realizar colectas y donaciones personales, para apoyar los trabajos que Pruneda efectuaba en la Universidad Popular.²³

Pani dejó la Rectoría porque fue designado Director General de Obras Públicas del Distrito Federal, siendo ingeniero de profesión, tenía un interés personal de encargarse del manejo hidráulico y suministros de agua para la Ciudad de México; aunque sus funciones eran de cargo administrativo, debía de: **“proyectar, construir, conservar y extender las obras requeridas para los servicios urbanos.”**²⁴ Ya en el cargo, junto con un equipo de trabajo, escribió un ensayo que le publican, en 1916, bajo el título de *La Higiene de México*, donde contemplaba las malas condiciones de salubridad en las que se encontraba la mayoría de la población.

Pani apuntalaba los defectos que mantenía la administración sanitaria en el Distrito Federal, estaba a cargo de un Consejo Superior de Salubridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación y del Gobierno del Distrito. Como lo enfatiza en su nota preliminar **“había que reconstruir la nación desde los cimientos”** porque la higiene de la ciudad de México que era insalubre, con malos hábitos de la población para lo cual había que educar e institucionalizar.²⁵ En el informe, Pani propuso un esquema donde el gobierno participaría de manera sustancial apoyando con amplios planes de ayuda, como por ejemplo: la instrucción a madres de familia; la instalación de canales hidráulicos para el manejo de agua potable; la creación de instituciones de salud; en general, la atención a la pobreza del conjunto de la población y la falta de educación, entre otras preocupaciones como la situación alimentaria, para: **“El mejoramiento intelectual, moral y económico del**

²² *Boletín de la Universidad Popular Mexicana*. T. I, No. 1, 2 y 8 (mayo, junio y diciembre). México: imprenta Victoria, 1915. **“Acta Constitutiva de la Universidad Popular Mexicana” en: Conferencias del Ateneo de la Juventud, seguido de Anejo documental de Fernando Curiel Defossé**, México, UNAM, Nueva Biblioteca Mexicana, 2000, pp. 375.

²³ Pani realizó donaciones de \$ 500 mensuales en 1915. Decía que daría las regalías de la venta de sus libros. En 1917 en el marco de los Congresos de Industriales y Comerciantes promovió colectas en los banquetes. *Vid.* Pani, *Camino hacia la democracia*, México, Poder Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos del Departamento de Aprovisionamientos Generales, 1918.

²⁴ Ocupó el cargo el 2 de septiembre de 1912.

²⁵ Pani, *La higiene en México*, México, Imprenta de J. Balleca, 1916.

pueblo.²⁶ Por lo tanto, Pani recomendaba institucionalizar el problema sanitario, darle un carácter federal, de atención obligatoria y crear una Secretaría de Sanidad, Agregaba:

Es necesario, pues, vencer la **innoble corrupción de ‘los de arriba’ y la inconsistencia y la miseria de ‘los de abajo’**. Si bien se puede dar una solución parcial a los problemas sanitarios con ciertas medidas sociales, también es cierto que la escuela puede y debe desempeñar un papel primordial en este terreno, a condición de que se encuentre un justo medio entre los dos puntos extremos y por lo tanto reprobables.²⁷

En el texto, se observa la visión de Pani con un temperamento liberal, que le conducen a determinar un patrón de clases sociales por la calidad de vida; si bien es un esquema, remarcaba tajante del horizonte cultural que influyó en la época con la doctrina del positivismo, por el corte estatutario de ricos y pobres. A mi entender, por la calidad discursiva, se logra entrever una preocupación por la justicia social del Estado, que lo inclina de inmediato con el descontento social vivido en los albores de la revolución Maderista, porque en el liberalismo también se recurre a diferenciar los niveles de vida.

Lo sustancial del libro es que realiza una severa crítica al sistema de la salud pública, que se vivía en un engaño con el porfiriato, que pretendían mostrar un país adelantado, lo cual era una mentira, ya que en los hechos, se revelan las condiciones de pobreza; además que ve la problemática de manera integral y no como un fenómeno aislado, porque los niveles de salud reflejan el deterioro económico y educativo, en el que se vivía. De ahí la importancia que demuestra Pani en la instrucción, educación y cultura apropiada para atender de manera eficaz y efectiva el problema sanitario que aquejaba desde la Administración pública, como una obligación estatal.

El golpe de Estado de Victoriano Huerta cambió el panorama de la situación nacional. Durante la usurpación, Pani continuó su labor de docencia, pero fue acosado y llamado dos veces a declarar, ante el Jefe de la Policía, sobre los sucesos del gobierno maderista. Por lo cual, decidió trasladarse a Veracruz, junto con su esposa Esther de Alba y sus dos hijos: Alberto R. y Consuelo. Finalmente, se embarcó hacia La Habana seguido del puerto de Key West, y de ahí rumbo a Nogales, Sonora, donde se puso a las órdenes del general Venustiano Carranza.

²⁶ *Idem.* p. 26.

²⁷ *Idem.*, p. 42.

Carranza en un primer momento, lo mantiene alejado un poco de su círculo inmediato – por ser maderista– y lo envían a Washington, con la finalidad de encargarse de la cooperación y labores en la Agencia Confidencial de la Revolución, junto con Roberto V. Pesqueira.²⁸ Entre los años de 1913 y 1914, en sus primeras relaciones diplomáticas, Pani se inclinó por el estudio del desarrollo económico y la política económica internacional, de la Comisión Americana de Eficiencia y Economía.²⁹

A su regreso, Venustiano Carranza le confió las finanzas del ejército constitucionalista en su calidad de Tesorero General de la Primera Jefatura. Dentro de sus funciones, Pani sustituyó la firma autógrafa del papel moneda *Ejército Constitucionalista y Gobierno Provisional en Veracruz*, comúnmente llamado *Bilimbique*, por una marca mecánica que incluía indicadores de las series y la numeración. La Oficina Selladora de Billetes quedó a cargo del Lic. Pascual Ortiz Rubio, en Monterrey, hasta que la División del Norte comenzó avanzar sus tropas y asaltaron la oficina. Con base en los datos compilados, los villistas ultrajaron la maquina selladora y 20 mil dólares en efectivo, en junio de 1914. Dicho capital fue muy efectivo en los preparativos para la toma de Zacatecas. Sin embargo, Carranza tenía que recuperar la maquina selladora, envió a Pani para negociar con Villa. Pani testificó que la negociación con Carranza fue por telégrafo amigable y directo. A pesar de los temores que producía el líder de la División del Norte, Pani representó al constitucionalismo y recuerda en sus memorias que:

[...] Villa advirtió: -Es inútil que se comunique con don Venus en eso que llaman clave, pues yo tengo quien me ponga luego todos los telegramas en *cristiano*. Le expliqué [decía Pani] que en aquel caso no tenía para qué recurrir a la clave y dicté mi mensaje para el Primer Jefe en voz alta y comenzando por notificarle que el Gral. Villa, como *hombre militar de honor*, había devuelto el dinero, los documentos y las máquinas y puesto en libertad a los empleados. Esto último no era cierto, pero el Gral. Villa lo dejó sin objetar y se limitó a verme de un modo muy especial. Continué el mensaje pidiendo la autorización que lo motivaba. El Primer Jefe me contestó encargándome que saludara afectuosamente de su parte al Gral. Villa; que le dijera que el dinero para las fuerzas de Torreón lo mandaría al día siguiente y autorizándome entregarle en billetes el millón de pesos que yo le había ofrecido y a retener no una, sino dos máquinas, con el fin de que pudieran dichos billetes quedar sellados más aprisa.³⁰

²⁸ Pani, *Mi contribución al nuevo régimen*, *op. cit.*, p. 200-201

²⁹ Pani, *Tres monografías: revolucionarios y reaccionarios, la política hacendaria del nuevo régimen, la industria nacional del turismo*, México, Atlante, 1941, p. 30. *Idem.*, *Apuntes autobiográficos*, t. 1, *op. cit.*, p. 171.

³⁰ *Idem.*, pp. 179-189.

Cada facción imprimió sus billetes y trataron de invalidar la emisión de su rival, forzando la circulación de la propia en las zonas ocupadas, lo que provocó una hiperinflación. Más tarde, los carrancistas trataron de solucionar el problema monetario, con la emisión de billetes más sofisticados, impresos en el American Bank Note Company, llamado el infalsificable. No obstante, el uso del papel moneda se desprestigió totalmente debido a su rápida depreciación, atesorando las pocas monedas de oro y plata que siguieron en circulación y tenían mayor valor comercial, porque eran aceptados en todos los establecimientos.³¹

Por otra parte, Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe, decretó la incautación de las líneas ferroviarias, telefónicas y telegráficas, el 4 de diciembre de 1914. La reanudación del servicio ferroviario fue una tarea muy difícil, Carranza nombró a Pani representante de la Dirección General de los Ferrocarriles Constitucionalistas, compañía que controlaba los bienes de los Ferrocarriles Nacionales de México, S. A., que junto con la compañía Ferrocarril Mexicano absorbieron al sector de transporte y carga.

Pani como Director General de los Ferrocarriles Constitucionalistas trató de normalizar el servicio sobre todo en las zonas recuperadas. Entre las labores administrativas fueron establecer un organigrama completo para las funciones y encargos para cada área, delegando responsabilidades. A la par, Pani rindió los informes para cada línea férrea, las condiciones de tránsito notificando las posibles reparaciones inmediatas, así para octubre de 1915 ya estaba normalizada la ruta diaria de México-Nuevo Laredo.³² Pani aseguró que las vías que controlaban las fuerzas leales a Carranza eran pocas; pero conforme fueron avanzando las tropas, se necesitó abastecimiento de municiones y víveres –servicio de carga–, para lo cual, Pani conformó el servicio de Transporte de militares, para apoyar a los contingentes que seguían en campaña. Asimismo, creó el servicio de Fuerzas especiales de los ferrocarriles, que fue un contingente que se encargaba de custodiar, proteger y contribuir a la regularización de las actividades comerciales y atender a la población civil, en el servicio de transporte de pasajeros.³³

³¹ Para ampliar el tema se recomienda, Enrique Cárdenas y Carlos Manns “Inflación y estabilización monetaria en México durante la Revolución”. *Trimestre Económico*, vol. 56, no. 1, 1989, pp. 57-79.

³² Pani, *Apuntes Autobiográficos*, t. 1, *op. cit.*, pp.214-215.

³³ El 1° de septiembre de 1916 les fueron devueltas al consejo de administración de la Compañía Ferrocarril Mexicano propiedades incautadas. *Idem.* p. 216.

Una vez que avanzan las tropas constitucionalistas hacia la ciudad de México, a principios de 1915, el general Álvaro Obregón ocupó la Ciudad de México **de manera “incruenta”** y creó una Junta Revolucionaria de Auxilios al Pueblo, representada por Gerardo Murillo, mejor conocido como el Dr. Atl, Juan Chávez y Alberto J. Pani; la cual procedió a la inmediata introducción de víveres a la capital y a la distribución de vales –para canjearse por artículos de primera necesidad o por dinero–, a los sectores más desprotegidos y familias afectadas por el estallido armado.³⁴ Entre las medidas que tomaron Obregón, la Junta y Pani fue hacerse de recursos y mantener el cuartel general, obligaron el pago de una contribución forzosa de medio millón de pesos a la Arquidiócesis de la Ciudad de México, como primera medida intimidatoria. Puesto que no estaban dispuestos a permitir la desobediencia, aprehendieron al sacerdote Alberto Paredes y 189 más canónigos, con tal de intimidar y desafiar a los contribuyentes a rendir su pago.³⁵

La Junta Revolucionaria de Auxilios al Pueblo exigió que se retiraran de circulación los billetes resellados por el gobierno de la Convención. Dicha medida, perturbó a los comerciantes, aunque fue mínima frente a los nuevos decretos, como el pago de una contribución especial del diez por ciento sobre las existencias de artículos de primera necesidad y sobre las cantidades que de los mismos fueran introducidos a la Ciudad de México. Al mismo tiempo, se exigió un impuesto especial sobre capitales, hipotecas, predios, profesiones y ejercicios lucrativos, derechos de patentes, impuestos de carácter municipal, sobre carros, carruajes y automóviles, alquilados o particulares. Según las notas de Pani reunieron más de dos millones de pesos, alimentos y artículos de primera necesidad para repartirla entre la población afectada por las movilizaciones armadas.³⁶

Los comerciantes y almacenista de origen extranjero pidieron ayuda consular, cerraron las puertas de sus locales con las banderas de sus respectivos países, de tal manera, que se negaron a pagar los impuestos especiales que obligaba la Junta, varios fueron encarcelados y muchos fueron denunciados por acaparadores de artículos de primera necesidad, porque las disposiciones eran confiscar menesteres como: maíz, frijol, haba, arvejo, lenteja, chile, café, azúcar, piloncillo, manteca, sal, carbón, leña, velas de sebo y de parafina.

³⁴ Vito Alessio Robles, “La Convención Revolucionaria de Aguascalientes” cap. 65

³⁵ El Decreto fue elaborado con el apoyo del banquero Elías S.A. de Lima y el hacendista Juan Chávez. Pani, *Apuntes autobiográficos*, t.1, *op. cit.*, p. 207. *Idem*, *Mi contribución al nuevo régimen*, *op cit.*, p. 218.

³⁶ Pani, *Mi contribución al nuevo régimen*, *op. cit.*, p. 216.

Sin embargo, les fue difícil vigilar a todo lo que entraba y salía, por lo que las nuevas disposiciones fueron muy limitadas y las tropas constitucionalistas tuvieron que abandonar la ciudad dejando a la población civil capitalina en condiciones paupérrimas, con los establecimientos cerrados, presidieron las hambrunas y escasearon todo tipo de **productos básicos, según los testimonios de los zapatistas:** “A la salida del General Obregón, la capital quedó en una situación deplorable. Reinaba la miseria más espantosa. Todas las fuentes de trabajo habíanse paralizado. Escaseaban casi totalmente los alimentos de primera necesidad; y sobre todo para las clases populares, la vida se había hecho en extremo difícil...” [Sic.]³⁷

Mientras tanto, las tropas comandadas por Francisco Villa atacaron la población de Columbus, Nuevo México, con 500 efectivos, el 9 de marzo de 1916. Una semana más tarde, **inició la “expedición punitiva” bajo el mando del general John J. Pershing con la consigna de capturar al dirigente de la División del Norte.**

Alberto J. Pani, leal a las fuerzas constitucionalistas, fue enviado en su primera misión diplomática como delegado de la Comisión Unida México-Americana en las conferencias de New London, Atlantic City y Filadelfia junto con el secretario Luis Cabrera e Ignacio Bonilla entre el 6 de septiembre y el 24 de noviembre de 1916.

Los trabajos de la Comisión se desarrollaron en 56 sesiones con los representantes del gobierno estadounidense, estuvieron Franklin K. Lane (secretario del Interior del Gabinete del Presidente Wilson), George Gray (miembro de la Corte Internacional del Tribunal de La Haya) y John R. Mott (secretario de Comité Internacional de la Young Men Christian Association).

Con base en el memorándum Mott-Pani exigían la inmediata e incondicional retirada de la expedición Punitiva, pero la negociación sólo se modificó a extender su partida en los **términos del “tiempo estrictamente necesario para dominar dichas actividades.”** Pani distinguía que las compañías petroleras ejercían presión directa sobre los representantes, así que Carranza mantuvo la negativa de contraer cualquier compromiso hasta que las tropas de Pershing fueran retiradas. Es entonces que cada cual se atrincheró en sus posiciones y las comisiones cesaron. Pani recordaba:

³⁷ Vito Alessio Robles, *La Convención Revolucionaria de Aguascalientes, op. cit.* cap. 65.

El objeto de nuestro viaje a los Estados Unidos es, precisamente procurar que se retiren las tropas americanas que se encuentran en territorio mexicano, sin consentimiento de nuestro gobierno, con violación de la soberanía de nuestro país, y no ha habido nada en nuestra actitud, al discutir los asuntos de México, que pudiera hacer creer a los H. Comisionados Americanos que estuviésemos dispuestos a recibir una proposición que implica el abandono de la soberanía de nuestro país.³⁸

Cabría enfatizar que en las conferencias no se llegó a ningún acuerdo tácito, pero fueron útiles para aliviar la tensión entre los gobiernos y así evitar la guerra, los 15 mil hombres de las tropas americanas salieron de México, poco a poco sin ninguna condición. El 5 de febrero de 1917, los últimos soldados expedicionarios salieron por Palomas, Chihuahua; ese mismo día, el Primer Jefe jura la nueva Constitución Política, en el cual quedan vertidas las principales demandas sociales de la Revolución, y con un fuerte sentido nacionalista.³⁹

Considero que las pláticas y las negociaciones con los representantes norteamericanos fracasaron, porque los representantes mexicanos exigen el retiro inmediato e incondicional de la expedición punitiva, en tanto que los norteamericanos ponían como condicionantes para su retiro, la anulación de varios decretos que Carranza había interpuesto. La posición personal del presidente Woodrow Wilson fue determinante en las relaciones entre ambos países. Por una parte, iniciada la guerra en Europa, los suministros de los combustibles cobraron un peso importante. Por otra, la embajada alemana en México y sus agentes mantuvieron un acercamiento a Carranza para planear posibles sabotajes, como lo demostró el famoso telegrama Zimmermann, interceptado en Londres, que fue descifrado y se mostraban las maquiavélicas intenciones: iniciar la guerra submarina, los alemanes pedirían el apoyo a Carranza garantizando la devolución de los territorios de Nuevo México, Texas y Arizona.⁴⁰ Con ello, en 1917, Estados Unidos entró a la guerra contra las potencias centrales.

A partir de la expedición punitiva, las amenazas y la campaña de desprestigio, entre otras arremetidas diplomáticas, Carranza expone la doctrina internacional, bajo los preceptos de no intervención, autodeterminación, igualdad jurídica entre las naciones, quedando en mejores términos con el país vecino.⁴¹

³⁸ Pani y Roberto V. Pesquera, *Nuestro conflicto con Estado Unidos*, Ciudad Juárez, El Paso del Norte, 1914. AJP, *Apuntes autobiográficos*, tomo 1, pp. 225.

³⁹ *Documentos históricos de la Revolución mexicana*, vol. XII: Expedición punitiva, t. I, p. 372.

⁴⁰ *Vid.* Katz, Friedrich, *La guerra secreta en México*, 2 tomos, México, Era, 1982.

⁴¹ *Diario de Debates*, 1º de septiembre de 1918, Córdova, *op. cit.*, p. 258.

1.1.1 Funcionario Constitucionalista

El movimiento armado revolucionario desarticuló el sistema monetario y financiero debido a la expedición de una diversidad de papel moneda. Con el triunfo del constitucionalismo, el gobierno se enfrentó con dos problemas primordiales: restablecer la circulación metálica y solucionar la deflación económica; para lo cual, se procedió a establecer una Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, integrada por Rafael Nieto, Luis Cabrera, Manuel Rodríguez Gutiérrez, Henry Bruere y Alberto J. Pani, quienes contrataron los servicios de los asesores financieros Edward Kemmerer y Henry Alfred Chandler, entre otros, para delimitar las directrices de la política económica y restablecer el sistema financiero.

El economista Edwin Walter Kemmerer era profesor de la Universidad de Princeton, fiel partidario del patrón oro, había trabajado como jefe de la División de la Moneda en Washington (1904-1906). Fue llamado *doctor Money*. El prestigio lo obtuvo al dedicarse a ordenar políticas monetarias y promover el establecimiento de bancos centrales, principalmente en Sudamérica, según las líneas trazadas por el Sistema de Reserva Federal, asesoró a los gobiernos de Islas Filipinas (1906), Guatemala (1919), Colombia (1923), Chile (1925), Ecuador (1926), Bolivia (1927) y Perú (1931).

Kemmerer llegó en 1917, para realizar una evaluación integral del sistema monetario y propuso una serie de recomendaciones que podría utilizar el gobierno mexicano, así como las consecuencias en supuestas ejecuciones, quedando integrado en un documento llamado *El sistema monetario de México, reformas propuestas*, por encargo de la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera.⁴² Posteriormente, reforzó sus afirmaciones en otro texto denominado *Inflación y Revolución, la experiencia mexicana de 1912 a 1917*.⁴³ En ambos documentos se observa una crítica a la carencia de un patrón oro puro, sobre la unidad vigente de 75 centigramos de oro puro, supuestamente establecida desde la Reforma Monetaria de 1905; debido a que gobernaba la circulación de monedas de plata con muchas oscilaciones, por lo que expresaba la imperiosa necesidad de establecer la libre acuñación de oro y facilitar su intercambio comercial.

⁴² Edwin W. Kemmerer, *Monetary System of Mexico, Proposed Reforms*, México, Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, Palacio Nacional, 1917.

⁴³ *Idem.*, “Inflación y Revolución (la experiencia mexicana de 1912 a 1917)” en: *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 5, no. 1, 1953.

Decía que había dos posibles opciones si permanecían en circulación las monedas de plata: 1º Elevar el valor de la unidad de cuenta del sistema monetario, o 2º Reacuñar las monedas de plata existentes reduciendo su contenido de plata pura.⁴⁴ Pero en ambas consideraba varios inconvenientes. En la primera, Kemmerer considera que se elevarían todos los precios, el ajuste sería lento, habría trastornos económicos, injusticias y que elevado su valor no correspondería con el comercio a pequeña escala. Mientras que en la segunda, la reacuñación correría a manos del gobierno, se tendrían que desembolsar grandes cantidades del Erario público, para realizar la acuñación de monedas de plata con menor peso. Kemmerer se inclinaba por esta segunda opción, aunque señalaba que si se realiza la reacuñación con un nivel muy bajo de plata, el público no las aceptaría, por lo que proponía depreciarla entre 15 y 20 gramos.

Con base en el análisis de las fluctuaciones de la plata, Kemmerer observaba las desventajas del bimetalismo, porque presentaba grandes oscilaciones, como entre 1906 cuando comenzó a elevar el precio internacional y entonces los **'pesos fuertes'** valían más como plata en pasta que como dinero, generando un atesoramiento. La desvalorización era una alternativa, para estabilizar el comercio y darle peso al fiduciario, pero era urgente una buena cantidad en el Fondo de Reserva en oro. Kemmerer recomendó al gobierno que, para ajustar de manera automática el valor de la moneda a las demandas del comercio y fortalecer la confianza del público del dinero en circulación, debería tener una reserva de oro, a la vez que serviría como base para el crédito interno en caso de emergencias y como pago en el comercio internacional. Finalmente, el 13 de noviembre de 1918, se restableció el patrón oro clásico y se disminuyeron 14.5 gramos del peso plata, y al año siguiente, se redujo la moneda de plata a 12 gramos de plata pura, con los pesos Nieto.

Retomaremos la discusión sobre el sistema monetario de la posrevolución, en el capítulo cuarto de la presente tesis, aunque resta concluir que los postulados que Kemmerer recomendó no fueron aplicados directamente, promovieron el debate y fueron absorbidos por los funcionarios, quienes lo tomaron en consideración para la creación de iniciativas particulares.⁴⁵

⁴⁴ Kemmerer, *Monetary System of Mexico, op cit.*, p. 8.

⁴⁵ Esperanza Fujigaki Cruz, "Edwin W. Kemmerer", Leonor Ludlow (Dir.), *Grandes Financieros mexicanos*, México, LID editorial, 2015, pp. 188-193.

Con relación al asesor Henry Alfred Ernest Chandler, profesor de la Universidad de Columbia, desconocemos puntualmente sus datos biográficos, dejando como rastro histórico únicamente los documentos que elabora para la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera. En sus textos, Chandler se enfocó en exponer la organización de los impuestos y la simplificación de los pagos, le otorgaba una especial importancia a los impuestos sobre la exportación, minimizando a los de importación –uno de los rubros más importantes del sistema impositivo mexicano–. Dicha propuesta, fue tomada en cuenta por las autoridades financieras y poco a poco se fueron sustituyendo los impuestos de cuantía fija, por impuestos *ad valorem*, para los artículos de exportación.⁴⁶

Si bien se estableció el impuesto sobre la renta: *income tax*, no significó alto potencial de recaudación como lo fueron los directos a la producción y tránsito de los productos; aunque el hecho de crear nuevos mecanismos de recaudación, como el *income tax*, a los que referiremos más adelante, ayudó a diversificar la dependencia a la tributación sobre el comercio exterior: *ad valorem*, que sería la base del sistema tributario de la década de los veinte, captada por las aduanas.

El primer promotor de basar la carga impositiva sobre los impuestos directos más que indirectos, desde la Secretaría de Hacienda, fue Rafael Nieto, pero al igual que Adolfo de la Huerta y más tarde Alberto J. Pani siguieron las recomendaciones de Chandler al apostar por la implementación de ingresos adicionales sobre las ganancias, que son los antecedentes inmediatos del impuesto sobre la renta.⁴⁷

Lo observaremos con más detalle cuando presentemos las políticas fiscales establecidas en el período callista en el capítulo segundo. Sin embargo, podemos concluir que los postulados de la escuela liberal estadounidense permeaban en el lenguaje técnico del ingeniero Pani y de los protagonistas que ayudaron al establecimiento de la reforma fiscal.

⁴⁶ Henry Alfred Ernest Chandler, *Estudio preliminar sobre el sistema de impuestos del gobierno mexicano con indicaciones para su reorganización*, México, s. e., 1917, 26 p. y *Análisis del proyecto de impuesto sobre ganancias (income tax) con recomendaciones para formular un impuesto nuevo*, México, Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda, 1918.

⁴⁷ Para observar la relación en el discurso del secretario de Hacienda Luis Cabrera (1914-1917 y 1919-1920) y la propuesta dialéctica con el proyecto de Salvador Alvarado. *Vid.* Lomelí Vanegas, “La reconstrucción de la Hacienda Pública” en: Leonor Ludlow (coord.) *Los Secretarios de Hacienda y sus proyectos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 2002, t. 2.

Asimismo, la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera contrató al profesor Young, de la Universidad de Princeton, quien fue comisionado para hacer un estudio acerca de las contribuciones federales. Young puntualizó su estudio sobre la base recaudatoria del Distrito Federal y sirvió para organizar los rubros, las cargas fiscales y las tarifas de la región. Mientras que Samuel Wilson fue contratado para realizar un estudio del comercio y la industria. La idea era seguir pidiendo asesorías a especialistas para el reordenamiento de los sectores productivos, en los ramos de ferrocarriles, educación, salubridad, agricultura, servicio civil y aduanas, pero fueron proyectos que no lograron concretarse.⁴⁸

La Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera ayudó a restablecer la Contraloría, para vigilar los fondos del Erario, en el sentido que fueron quienes idearon la iniciativa de ley, además de que capacitaron a los auditores regionales para que asumieran su puesto dentro de la recién creada institución y fueran reorganizando la glosa de cuentas nacionales (aduanas, timbre, inventario, saldos, cuentas corrientes, etc.). Pani tuvo a su cargo la formulación del reglamento.

La Ley orgánica de la Contraloría (18 de enero de 1918) tendría a su cargo la contabilidad general de la nación, las funciones de mejorar la administración del Estado y sería un organismo moralizador, porque su trabajo, en los términos legales, eran hacer recomendaciones directamente al Presidente de la República, para que tomara las medidas convenientes a partir de: **“hacer estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las secretarías, departamentos y demás oficinas de gobierno con el objeto determinado de obtener la mayor economía en los gastos y eficiencia en los servicios, exponiendo recomendaciones tanto en lo que se refiere a los presupuestos de los gastos anuales de esas oficinas como en lo relativo a la Ley de Ingresos...”**⁴⁹ Por una parte, se pretendía auditar el manejo del Erario público, y por otra, vigilar el funcionamiento de la ***Ley de Secretarías y Departamentos de Estado***.

⁴⁸ Thomas R. Lill a Luis Cabrera, Alberto Pani, *et. al.*, *Manifiesta su opinión respecto a los cambios propuestos para la organización administrativa de la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera*. CEHM, fondo XXI, s. 122, c. 122, leg. 13777, f. 24.

⁴⁹ *Ley orgánica del Departamento de Contraloría: precedida de algunas consideraciones hechas por el señor vice-presidente de la Comisión, Ing. Alberto J. Pani*, México, Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, Secretaría de Hacienda, 1918. Art. 2 y 62.

1.1.2 Secretario de Industria, Comercio y Trabajo

El gobierno de Carranza recurrió a la vía institucional para el manejo de la política interna, atendiendo la propuesta de la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, creó la primera ***Ley de Secretarías y Departamentos de Estado***, con el propósito de instituir un gabinete técnico que diera las bases y la articulación entre el gobierno y la sociedad. Esta ley modernizó todo el aparato organizativo del antiguo régimen porfirista, desapareció el concepto de colonización empleado por la Secretaría de Fomento, en abril de 1917; y posteriormente, en diciembre del mismo año, desapareció el Ministerio de Fomento y se fundó la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.⁵⁰

Alberto J. Pani dirigió la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, desde su creación el 1° de mayo de 1917 hasta el 30 de noviembre de 1918. Entre los privilegios de esta secretaría, que destacan en su estatuto, estuvieron la representación de Cámaras, exploraciones y concesiones, huelgas y administración. Al aglutinar a tres sectores estratégicos, a la nueva dependencia se le proveyó de una Comisión de Eficiencia y Economía –que en la visión de Pani constituyó un sistema novedoso para la Administración pública–, encargada de implementar, sistematizar y mejorar los métodos de tramitación y archivo de la dependencia abaratando costos. Asimismo, administró la Oficina de Pesas y Medidas, la Escuela Superior de Comercio y Administración y el Museo Comercial, como instituciones dependientes de la Secretaría, recién renovados.

La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo convocó al Congreso Nacional de Comerciantes, por conducto de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. El Congreso reunió a comerciantes de todo el país. La principal preocupación de los delegados fue negociar un ajuste a los precios fijos que había establecido la Comisión Reguladora de los Precios Comerciales, con base en el temario se desarrollaron las siguientes discusiones: 1) Moralización del comercio, 2) Organización colectiva de las Cámaras de Comercio de la República para los fines de ayuda mutua, de conveniencia pública y de representación ante el gobierno federal, 3) Medios de desarrollo del comercio nacional y exterior, y 4) El alza de los precios de primera necesidad.⁵¹

⁵⁰ ***Ley de Secretarías de Estado***, 14 de abril de 1917 y 31 diciembre de 1917.

⁵¹ Congreso de comerciantes del 12 de julio al 4 de agosto de 1917, en el anfiteatro Simón Bolívar, asistieron 130 asistentes, repartidos en: 30 Cámaras Nacionales de Comercio, 5 Cámaras de Comercio Extranjeras, 5 Sociedades o Cámaras Mixtas (industriales, agrícolas y comerciales), 2

Pani consciente de la necesidad reestructurativa decide restablecer un clima de confianza entre la cúpula y los líderes empresariales, hace mención de la necesidad de incorporar a las diversas clases sociales por medio del diálogo abierto para conocer sus malestares. En su discurso, señaló que la labor reestructurativa constaba de dos partes: la recuperación del bienestar material-moral y el económico, y la nivelación de las clases sociales. Pani agradecido, declaró que los comerciantes se habían incorporado a la Revolución, y que:

Una sociedad compuesta, principalmente, de algunos privilegiados y una gran masa de proletarios, y en que los primeros pueden acumular riquezas fabulosas con facilidad y rapidez excesivas y fuera del trabajo y del ahorro personal o del trabajo y ahorro de sus ascendentes, y los segundos se encuentran en la imposibilidad material de ascender a la categoría de propietarios, está llamada a transformarse en campo exclusivo de parasitismo y de indigencia y a desaparecer, tras una agonía más o menos larga, pero sí muy agitada y **dolorosa... una cooperación de esfuerzos extraordinarios tendientes a la regeneración moral, intelectual y económica del proletariado y a la creación y fomento de una *clase media* autónoma...**⁵²

En esta reunión se negocia la conformación de una Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos para representar a nivel nacional los intereses del sector privado, surge bajo la representación de 38 Cámaras, el 3 de noviembre de 1918. La principal función de CONCANACO, desde entonces, como institución autónoma de carácter público, ha sido: difundir, centralizar y defender los proyectos empresariales con intereses nacionales.

También bajo la iniciativa de Alberto J. Pani e integrando la prerrogativa del Centro Industrial Mexicano dirigido por J. Rivero Quijano, reunieron a su sector en el Primer Congreso Nacional de Industriales, que se inauguró el 17 de noviembre de 1917, y terminó el 26 de diciembre del mismo año. Frente a los 112 delegados que representaban a la industria nacional, el secretario de Industria, Comercio y Trabajo se refirió sobre el satisfactorio congreso de comerciantes, que había concluido sus trabajos semanas antes, con la exhortación: “...la lucha de clases había terminado y era necesario mejorar las relaciones entre capital y trabajo”.⁵³

sociedades para ayuda del comercio, 3 Cámaras agrícolas, 40 comercios que aún no se habían organizado en Cámaras, 12 Ayuntamientos, 1 Sociedad Mutualista, 1 Escuela Comercial, 1 Universidad Popular, 1 asociación de Contadores Titulados y 1 Colegio de Corredores. **DO, Informe de gobierno de Venustiano Carranza**, 1 de septiembre de 1918.

⁵² Pani, *Mi contribución al nuevo Régimen, 1910-1933, op. cit.*, p. 245.

⁵³ *Idem.*, p. 247.

Conforme al programa tratarían las siguientes cuestiones: 1) organización de Cámaras en toda la República como órganos de comunicación entre empresarios industriales con el gobierno, 2) medios para fomentar el desarrollo industrial del país, y 3) legislación en sus relaciones con las industrias. Se formaron cuatro grupos de trabajo: minería, petróleo, textil e industrias varias y pequeñas para distribuir las discusiones y las peticiones.⁵⁴

Pani en el discurso de bienvenida, **que llamó “Política Democrática Industrial”**, dio a entender que la política económica oficial sería de competencia y libre cambio, lo que resultó una provocación para los industriales textiles quienes abogaban por regular el precio de algodón y descentralizar el monopolio; mientras que los cerveceros pedían protección arancelaria para su principal insumo: la malta. La preocupación de los inversionistas nacionales fue la restitución de las concesiones porfiristas, como fueron la derogación de exenciones de impuestos y protección al mercado. Alberto J. Pani, tuvo que entablar negociaciones entre capital y trabajo, porque no querían sujetarse a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, ni aceptar el artículo 123 constitucional.

El financiero José Rivero Quijano, expresó que los empresarios textiles ya estaban cansados de soportar la política librecambista que les había aquejado múltiples problemas; **así como la inversión extranjera directa, la cual: “sólo vendría a condición de existir un sistema proteccionista que les permitiera consolidarse en la explotación de las riquezas del país. Ellos requerían del tiempo suficiente para lograr capacitar al personal técnico necesario sin sufrir en el ínterin la competencia de los productos importados. Permitir lo anterior sería como convocar deliberadamente la liquidación de toda industria al nacer.”**⁵⁵ Rivero Quijano consideraba que debía establecerse un Código de trabajo a nivel federal y no dejarlo al libre arbitrio de los poderes regionales, que se fijara la jornada máxima laboral a 10 horas para industrias generales, en lo referente al artículo 123 constitucional,; argumentaba que la jornada de 8 horas era perjudicial para todos los sectores: disiparía a los obreros porque adquirirían malos hábitos, no correspondía con el salario, disminuiría la productividad de las fábricas, pondría a la producción en una situación desventajosa

⁵⁴ La industria minera enviaría 35 delegados, la industria petrolera 15, la industria textil 24, la sección de industrias varias 31, y siete de la pequeña industria. Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, *Reseña y memorias del Primer Congreso de Industriales*, México, Talleres Gráficos, 1918.

⁵⁵ Manuel Rivero Quijano fue el principal accionista del Banco Oriental de Puebla, al igual que del Banco Refaccionario de Descuento Español y del Refaccionario de Puebla. Junto con su hermano Jesús, quien era a su vez propietario de las fábricas de telas *La Esperanza*, *El Mayorazgo* y *San Juan de Amanda*, fundaron el Banco de Crédito Español de México, con Braulio Iriarte, líder en el ramo de los molinos, panaderías y principal accionista de Cervecería Modelo. *Idem.*, pp. 271-415.

frente al mercado extranjero, y que aumentaría el precio del producto terminal de los bienes de consumo. Para su beneplácito, la Secretaría de Hacienda, a cargo de Luis Cabrera, estableció la exención del pago de impuestos a la importación de todos los artículos manufacturados de algodón y telas estampadas.⁵⁶

El principal accionista de la Cervecería Cuauhtémoc Enrique Sada Murguerza representó la sección de industria varias y pequeñas industrias en el Congreso reiteró entre sus intervenciones que se modificaran los derechos de importación a la malta. La solicitud de protección arancelaria fue directa: modificar los derechos de importación de malta, que se cobraba a 10 centavos por kilo y argüían que debía bajarse a la mitad; porque solamente existía una planta maltera, en el Distrito Federal, y se requería de la importación para continuar con la diversidad en la producción de cervezas. El apoyo al sector quedó garantizado el 11 de diciembre de 1917 con la libre importación de la malta.⁵⁷

Las comisiones de industrias petroleras, junto con dos de minería, manifestaron su desacuerdo con los planteamientos de los artículos 27 de la Constitución. En sus discusiones concluyeron que no estaban de acuerdo con la posesión del Estado sobre el subsuelo, que no había una división real de poderes, ya que se le otorgaban muchas facultades al Ejecutivo. Consideraban que el uso de las expropiaciones era una medida extrema, en su caso, debiera estar solventada por una compensación con valor comercial y en metálico. Esta comisión presentó su resolución de contribuir con la reconstrucción nacional mientras se garantizara la propiedad privada. En contraparte, Pani aseguró que se les invitó para que contribuyeran con observaciones para mejorar al sector; sin embargo los encasillaría fuera de la revolución:

Se invitó a las Compañías Petroleras y a todos los particulares cuyos intereses estuvieran vinculados con esa industria, para que hicieran las observaciones que creyeran pertinentes, a fin de tomarlas en consideración en el estudio, respecto del petróleo, de la Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional. No se pudo alcanzar el fin de la circular en la elaboración del proyecto de Ley sometido al Congreso Nacional de Industriales, porque las sugerencias de las Compañías Petroleras, como era natural, estaban completamente fuera del criterio revolucionario.⁵⁸

⁵⁶ Decreto del 26 de julio de 1917. *Vid.*, *Los Secretarios de Hacienda*, t. II, Cuadro 53, p. 338.

⁵⁷ *Reseña y memorias del Primer Congreso Nacional de Industriales, op. cit.*, p. 294.

⁵⁸ Pani, *Las Conferencias de Bucareli*, México, Jus, 1953, p. 100.

A partir de este Primer Congreso de Industriales cuando se pactó la nueva política industrial. Independientemente de las discusiones que se dieron dentro del Congreso y las garantías que se cubrieron alcanzando negociaciones como la libre importación de productos básicos para la industria, varios de los delegados fundan, el 13 de septiembre de 1918, la CONCAMIN, Confederación de Cámaras de Industriales.⁵⁹

Alberto J. Pani fue uno de los artífices, que promovieron la vía institucional para canalizar las demandas empresariales: el fomento a la industria, el comercio y la producción; flexibilizar las restricciones a las compañías petroleras y mineras; apoyar con aranceles mientras se paguen los respectivos impuestos; además de postergar las demandas sociales y laborales, para no afectar al sector. Cabe enfatizar que la Ley Federal del Trabajo se decretó hasta 1931; otras demandas como salario mínimo, fueron las consignas de la lucha sindical durante los años veinte.

Pani dejó la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo en mayo de 1919, quedando la dirección en manos de León Salinas, quien había presidido el Congreso de Industriales, fue colaborador cercano del titular precedente; posteriormente, lo invitaría a participar como subsecretario de Hacienda (1924) y titular de Ferrocarriles Nacionales.

La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se disgregó en 1932, para adquirir la modalidad de Secretaría de Economía Nacional. En el período de estudio, mantuvo el liderazgo para encauzar los sectores productivos nacionales, cohesionar a la clase media, que evidentemente tuvo una mayor dependencia con el Estado centralista, y coadyuvó en la modernización institucional.⁶⁰

⁵⁹ Se asociaron a la CONCAMIN 30 cámaras: mixtas, sectoriales y regionales. Al frente de la nueva institución quedó el industrial Adolfo Prieto, alternando anualmente con Carlos Robles, Jesús Rivero Quijano, Carlos B. Zetina en sus primeros años. *Vid. La Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, a través de los informes anuales reunidos por sus presidentes a las asambleas generales ordinarias, 1919-1969*, tomo 1, CONCAMIN, 1970, (col. 50 aniversario de su fundación).

⁶⁰ La lista de los representantes de la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo en su corta vida (1917-1932) fueron: Alberto J. Pani (1917-1919), León Salinas (1919), Plutarco Elías Calles (1919-1920), León Salinas (1920), Jacinto B. Treviño (1920), Rafael Zubarán Capmany (1920-1922), Miguel Alessio Robles (1922-1923), Manuel Pérez Treviño (1923-1924), Luis N. Morones (1924-1928), Eduardo Buitrón (1928), José Manuel Puig Casauranc (1928), Ramón P. de Negri (1929-1930), Luis N. León (1930) y Aarón Sáenz (1930-1932). Secretarios de Economía Nacional: Abelardo L. Rodríguez (1932) y Primo Villa Michel (1932-1934).

1.1.3. Liberal progresista

Alberto J. Pani fue nombrado Secretario de Industria Comercio y Trabajo a los 39 años, con esta trayectoria política, primero como profesor, después diplomático y funcionario público, en el régimen constitucionalista, podemos trazar el perfil ideológico que analizaremos a detalle en este apartado, para analizar algunas peculiaridades de la personalidad del ingeniero.

Pani expuso que la Política Democrática Industrial llamando a la libre competencia, concepto que tuvo mucha importancia en la economía política clásica.⁶¹ Su ideología como revolucionario fue defender la causa política, con la aplicación de la decretada Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, los fundamentos teóricos para la reconstrucción del nuevo Estado; establecer el ideal de consolidar una clase media y la inversión en sectores fundamentales donde el Estado desempeñaría un papel de árbitro y rector del sistema presidencial. Decía que la libre competencia era el único medio de sacar de pañales la industria naciente o protegida de los países nuevos: como el nuestro; proponía observar a economías de libre comercio como la: inglesa, belga y estadounidense. Incluso propuso fomentar la explotación del subsuelo y la industria, pero sin intervenir en la fijación de precios. En otro momento, mencionaba que: “la captación, extracción y transformación de los productos naturales del suelo y la libre competencia nacional e **internacional son los principios fundamentales de una buena política industrial.**”⁶² Por lo tanto, Pani fue partidario del libre cambio, escribió convencido de la injusticia y las desventajas del sistema proteccionista que favorece siempre a unos cuantos industriales a costa de la inmensa mayoría de los consumidores.

En el horizonte cultural del liberalismo económico se abogaba por la libre competencia, porque en estos parámetros, con mayor competencia, las empresas tendrían incentivos para mejorar la calidad de sus productos, ofrecerlos a menor precio, con esta libre asociación entre la oferta y demanda, contribuirían a incrementar los niveles de bienestar de la población, a crear certidumbre a los agentes económicos y a disminuir los costos de producción; con ello, se favorecería la competencia exitosa en los mercados internacionales autorregulados.⁶³

⁶¹ “La Política Democrática Industrial”, en: *Reseña y memorias del Primer Congreso Nacional de Industriales*, *op.cit.* pp. 42 y ss.

⁶² Pani, *Tres monografías*, *op. cit.* pp. 50-51.

⁶³ Polanyi desmentiría el sustento del mercado autorregulado al margen del Estado, sostenía que es falsa esta tesis según la cual sólo el intercambio competitivo sería el único principio para organizar

La libre concurrencia es una garantía constitucional que pretende eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas y las demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. En los dos párrafos iniciales del artículo 28 de la Ley Fundamental se dispone que: **“En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.”** Los Constituyentes reservaron la aplicación monopólica a la emisión monetaria únicamente, como se analizará en su momento. Aunque en términos históricos, los monopolios continuaron ejerciendo sus dominios al igual que en el Porfiriato. A pesar de que Pani no participó directamente con las labores de los Constituyentes, exigía la aplicación de una política industrial acorde con estos lineamientos, además de la calidad reconstructiva:

...se desprenden las dos conclusiones generales siguientes, que constituyen, por decirlo así, los motores en que deberá vaciarse la política gubernamental relativa, para resucitar y robustecer al organismo nacional, a saber: Primero: Fomentar, por todos los medios legales disponibles, la explotación de los productos naturales de nuestro suelo, las industrias fabriles que de dicha explotación se deriven y, preferentemente entre todas estas, las que respondan a las necesidades de la vida humana, equivaldría a localizar las líneas de menor resistencia en la explotación general del país y a provocar el entrecruzamiento de todas las actividades productoras en el sentido de la mayor prosperidad nacional, y Segunda: suprimir parcial o totalmente la concurrencia económica interior o exterior, para fomentar, mediante privilegios, determinadas industrias nacionales o, mediante derechos arancelarios, las industrias exóticas que sólo puedan vivir dentro de la incubadora de la protección oficial, equivaldría a detener el progreso material del país y, con el alza de precios consiguiente a todo monopolio y a la injusticia de favorecer a unos cuantos a costa de todos los demás se intensificaría considerablemente el malestar general. Puede decirse, pues, en pocas palabras que la capacitación, extracción y transformación de los productos naturales de nuestro suelo y la libre concurrencia económica e internacional, son de los **dos términos principales de la fórmula de nuestra política industrial.**”⁶⁴

Posteriormente, Pani siendo Secretario de Hacienda, expondría en las Memorias de Hacienda, los dos lineamientos de la política industrial, repitiéndolos, pero además agrega: **“Convencido de la injusticia y las desventajas del sistema proteccionista –que favorece a unos cuantos industriales a costa de la inmensa mayoría de los consumidores– desde época relativamente lejana he profesado la tesis librecambista y, en ocasión solemne, tuve la oportunidad de sentar las dos proposiciones siguientes.”**⁶⁵

el proceso económico y ello lo defiende desde una perspectiva histórica. Karl Polanyi, *La Gran transformación*, México, FCE, 2003, pp. 283 y ss.

⁶⁴ *Reseña y memorias del Primer Congreso Nacional de Industriales, op. cit.*, p. 45.

⁶⁵ SHCP, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925, op. cit.*, p. 239

Pani tuvo la convicción que la propiedad privada era necesaria, indispensable y vital para la sociedad, por lo tanto debía de incluir caracteres nacionalistas. En este marco propone el **‘Decálogo del capitalista revolucionario’**, que fue para él los valores sociales en las que se debía establecer el nuevo empresariado mexicano.⁶⁶ A mi parecer, Pani se fue perfilando como líder de una nueva política industrial nacionalista, correspondiente con el proceso de reconstrucción económica; hacía alarde del nacionalismo y la conciencia social para un cambio democrático, de esta forma que se allegó a los industriales, banqueros y comerciantes renuentes del cambio socio-político de manera incluyente.

Pani aspiraba a la reconstrucción siendo partícipe de la misma, en cada evento, su participación lo distinguía como buen orador, por hacer extensos discursos, atribuciones, predicaciones y señalamientos de valores patrióticos. Además realizaba lemas como: **“destrucción revolucionaria, reconstrucción gubernamental”**, argumentaba sobre las **bases de la estabilidad y resistencia: “Este trabajo de reconstrucción** –mucho más difícil y lento que el destructivo armamento– consiste entonces en dos partes: la recuperación de la cantidad total de bienestar material y moral, perdida –porque la guerra implica un retroceso a un nivel inferior de la civilización– y la cura, por así decirlo de la grave enfermedad en la constitución económica en las que labora nuestra comunidad.”⁶⁷ Observamos argumentos conciliatorios frente al movimiento armado que no cesaba.

⁶⁶ Los Diez mandamientos del capitalista era: 1° No mantendrás ocioso tu capital y lo invertirás de modo productivo en tu país; 2° Promoverás la creación de nuevas fuentes de trabajo o mejorarás las existentes; 3° El lucro no será el único ni el preponderante fin de tus empresas; 4° Preferirás siempre la inversión provechosa para la colectividad, aunque no sea la más lucrativa para ti; 5° Procurarás el mejoramiento económico máximo de tus trabajadores, sobre el nivel obligado de la legislación relativa y hasta la altura de sus méritos; 6° Tomando en consideración que cada nivel social tiene sus necesidades materiales y de decoro y que la sociedad sin clases es una patraña, nadie tendría derecho a lo superfluo, en relación con tales necesidades, mientras haya quien carezca de ocupación remunerada; 7° Suponiendo ocupados todos los que tengan capacidad para trabajar, contribuirás cuanto puedas al auxilio de los incapacitados, sin ostentación y ni siquiera indagar lo que los demás hagan o dejen de hacer en este sentido; 8° No eludirás el pago de los impuestos; 9° Si la suerte te fuera adversa y perdieras tu capital, acudirás alegremente a las solas fuentes del trabajo y el ahorro con los fines de subvenir a tus necesidades y posiblemente recuperar la calidad de capitalista para beneficio propio y colectivo; 10° Grabarás estos Mandamientos en el cerebro y el corazón de cada uno de tus hijos para que, a través de ellos y de sus descendientes sucesivos, se prolongue el surco de tan fecunda siembra por los siglos de los siglos. Córdova, *op. cit.*, pp. 367-368.

⁶⁷ Pani, *En camino hacia la democracia*, México, TDAG, Dirección de Talleres Gráficos, 1918, p. 29.

Pani demuestra una actitud conciliatoria para marcar las vías de mejoramiento administrativo del Estado, enarbola la soberanía económica fortaleciendo el comercio **interno: “[...] el Estado tiene el deber imprescindible de intervenir, en la forma que mejor proceda, para impedir o reparar la lesión de los intereses generales”** ⁶⁸, en vista de la fragilidad del gobierno federal para establecer un Estado fuerte y centralista, que necesitaba urgentemente estabilidad social y económica; además de aprovechar la coyuntura económica del comercio exterior, tras concluir la Primera Guerra Mundial. Parecería una contradicción, promover el liberalismo hacia dentro y el proteccionismo hacia afuera, pero el nacionalismo económico fue el horizonte cultural de la época.

Pani fue pragmático, se encaminó por los senderos del liberalismo, le fue fácil en una época de bonanza petrolera, desde su visión pretendió incentivar el crecimiento económico, al no restringir la circulación dentro de la economía nacional:

[...] un mejoramiento en las condiciones para el crecimiento bajo el sistema de la libre empresa, estableciendo un Estado capaz de regular la actividad económica sin obstaculizar su evolución natural, [en un marco liberal y reformista. En este sentido, Pani distingue:] “...el dinero no es el capital, ni la riqueza; es sólo su medida durante el cambio. Llenando esta función, facilita y multiplica las transacciones y vivifica y fecunda el organismo social, como el agua derramada en los campos y la savia y la sangre en los sistemas circulatorios de los seres organizados. Invirtiendo reproductivamente, se transforma en capital y mejora la circulación.”⁶⁹

Jesús Silva Herzog clasificó a Pani como un librecambista neoliberal con hondas preocupaciones sociales, derivadas de los principios revolucionarios, pero que representaba la derecha del grupo. Según este análisis, el pensamiento económico del ingeniero era neoliberal, **porque: “Dentro del marco de su neoliberalismo consideraba útil la intervención del Estado en la economía, en los casos en que sea menester la subordinación del interés individual al interés general de la comunidad. No está en contra del capitalismo como sistema económico, sino en contra de los capitalistas voraces a quienes sólo mueve el afán de inmoderado lucro.”**⁷⁰

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Pani, *Tres monografías, op. cit.* pp. 46-47.

⁷⁰ Jesús Silva Herzog, *El pensamiento económico, social y político de México, 1810-1964*, México, FCE, 1967, p. 504-516.

Pani abanderó la reconstrucción económica y junto con la mayoría de sus colaboradores tecnócratas promocionaron la reforma financiera, administrativa y bancaria que requirió la nación. En este mismo sentido podemos enumerar, a Fernando de la Fuente, Agustín Legorreta y/o Manuel Gómez Morín, quienes a la par tenían intereses en la industria y en la banca, como veremos posteriormente. Los planteamientos liberales de este grupo fueron propuestas con un gran valor patriótico y nacionalista, que conjugaron valores e ideales de distintas corrientes ideológicas.

Para distinguir el término de tecnócrata, Daniel Cosío Villegas, especialista en el período **en cuestión, examina a Pani como un tecnócrata liberal y lo perfila como: “Sin duda era un hombre no sólo inteligente, sino sumamente listo, que representó en la historia de México la primera invasión del tecnócrata en las filas revolucionarias, y cuyas inclinaciones aristocratizantes lo hacían muy propio para desempeñar ese puesto.”**⁷¹

En particular, cuando se discutió la instalación del impuesto sobre la renta, como lo observaremos en su momento, Pani disertó profundas críticas al liberalismo clásico, distinguiendo su perspectiva con planteamientos pragmáticos, con vías a solucionar un sistema y hacerlo funcional; procuraba modernizar el aparato fiscal y convencer a sus adversarios con base en los siguientes lineamientos:

Los principios de la Escuela Liberal en materia de imposición, efectivamente, son los de la generalidad y la uniformidad de los impuestos, de acuerdo con los cuales se debe gravar a todos sin excepción y aplicarles las mismas cuotas. Y como tales principios se deducen del postulado de la igualdad de todos los hombres –que es falso de toda falsedad, pues los seres humanos son diferentes física, intelectual, moral y, sobre todo, económicamente– es inconcusa la falta de justicia y de equidad en un sistema que se funda en semejante absurdo.

Los impuestos sobre el consumo –principalmente de artículos necesarios para la vida–son los que mejor realizan el desiderátum de la generalidad y por efecto de la aplicación de cuotas iguales a todos los causantes –principio de la uniformidad–, resulta que pagan lo mismo al Estado, los pobres que consumen, para apenas vivir, todo lo que ganan y los potentados que atesoran o despilfarran la casi totalidad de sus rentas. Influyen, por tanto, los gravámenes de esta índole sobre la repartición de la riqueza, acentuando más la inicua y peligrosa desigualdad económica que separa a las dos clases sociales de los pocos privilegiados de arriba y los muchos desheredados de abajo.⁷²

⁷¹ Daniel Cosío Villegas, *Memorias*, México, Joaquín Mortiz, 1976, p. 67.

⁷² SHCP, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925*, pp. 330-331.

Alberto J. Pani fue partícipe de la élite intelectual de la revolución mexicana, probó su lealtad a la causa revolucionaria como funcionario progresista y desde la Secretaría de Hacienda fue portavoz de la instalación de instituciones como el Banco de México y promovió una serie de reformas fiscales y monetarias, convirtiéndose en un hombre que ideó soluciones para encaminar el desarrollo económico, este trabajo fue de equipo, como realizado de manera personal; Pani lo presentaba así:

...el de haber iniciado, en los campos fiscal y bancario, la política hacendaria que me he atrevido a denominar 'del Nuevo Régimen', no por presunción, sino porque en los referidos campos se tendía a la redistribución equitativa de los gravámenes y la democratización del crédito oponiéndolas, por primera vez, a la tendencia porfiriana que favorecía a un pequeño número de ricos en un detrimento de la inmensa mayoría de pobres.⁷³

Pani, fiel al sistema capitalista de libre empresa, defensor de la división de clases, atacó al comunismo en sus diferentes facetas, tanto como doctrina, porque estaba en contra de una sociedad sin clases. Advierte que predicaciones políticas como los nacionalismos o **expropiaciones de la izquierda “extraconstitucional” aspirarían a destruir la economía** al predicar la dictadura del proletariado, lo cual sería a su parecer, un obstáculo para el desarrollo de la empresa privada, en general, le resultaba anti-económico. Por ejemplo, las tendencias como las Tomás Garrido Canabal, gobernador de Tamaulipas, le resultaban comunistas y de izquierda, Pani criticó sus manejos políticos considerándolo radicalistas, porque como lo puntualizaba apremiaba al sentido común del libre albedrío.⁷⁴

Pani fue un hombre de convicciones, con significativa conciencia social emanada de las contradicciones del pensamiento revolucionario, su acercamiento con el Ateneo de la Juventud le permite distinguirse de las vertientes positivistas y comunistas. Alejado de la corriente del liberalismo económico clásico como horizonte cultural de su época; en su actividad política podemos ver que era liberal pero progresista, más pragmático que teórico, creía fervientemente en la reconstrucción nacional y tuvo un acercamiento con la corriente del nacionalismo revolucionario, sin llegar a ser radical; por su trayectoria como operador político, encabezó la representación de una *élite* económica a la cual daría, como virtud de su legado, un discurso de moralidad económica. Pani conduce su ideología por el sendero de la imparcialidad, con miras a mantener el orden natural, trabajar en común por la patria, para combatir desde su trinchera la desigualdad social y material de todos los mexicanos.

⁷³ Pani, *Los orígenes de la política crediticia con la réplica y la contrarréplica suscitadas*, México, Atlante, 1951, p. 157.

⁷⁴ Pani, *Apuntes Autobiográficos, op. cit.*, t. II, p. 267.

1.1.4 Secretario de Relaciones Exteriores

Alberto J. Pani siguió con la labor consular que habían iniciado sus hermanos: Arturo fue representante de en la Sociedad de Naciones, en Hamburgo, y Julio en los consulados de Londres y Milán. Al primero, lo nombraron el 16 de noviembre de 1918 Ministro plenipotenciario en París, hasta el 21 de octubre de 1920, que decide deponer el cargo. Desde esta holgada trinchera, Alberto J. Pani apoyó al régimen Constitucionalista, a pesar de los desaires con los que recibieron a la delegación diplomática, pudieron representar con dignidad a la delegación mexicana y tranquilizar los ánimos de los tenedores de duda. Conforme a su expediente, los deudores reclamaban continuamente la reanudación de los pagos y que realizara constantes declaraciones para conocer certeramente qué sucedía con los movimientos armados. Sus labores en París fueron reconocidas mereciendo la Cruz de la Orden Nacional de la Legión de Honor en el grado de Comendador.⁷⁵

Al llegar a la Presidencia, Álvaro Obregón confió en la habilidad y estrategia de Alberto J. Pani, razones que sirvieron para atraerlo a cumplir el cargo de Secretario de Relaciones Exteriores. Su ascenso significó desmilitarizar el gabinete con un intermediario político y obtener el reconocimiento oficial del país vecino. Pani narraba lo sucedido de esta forma:

Obregón me ofreció la Cartera vacante e insistió que la aceptara de modo para mí tan inmerecidamente honroso, que no pude negarle a complacerlo. ¿Y si mi nombramiento – pregunté al Presidente– desagradaba a algunos de mis futuros colegas? –Los calmaré– me contestó– diciéndoles que solamente ocupará usted el puesto las dos o tres semanas que tarde el gobierno americano en reconocer al mío, para mandarlo entonces como Embajador a Washington.⁷⁶

El testimonio es claro, fue un nombramiento temporal, lo llamaron porque era un funcionario eficiente con las negociaciones y resultó hábil para manejar recursos públicos.

⁷⁵ Carta del Ingeniero Alberto J. Pani informando a don Venustiano Carranza de su situación desairada como Embajador de México en Francia, París, 25 de mayo de 1919. Carta de Pani, informando a Carranza del punto de vista de los intereses extranjeros en la cuestión mexicana, París, 16 de julio de 1919. Carta de Pani explicando a D. Venustiano Carranza la idiosincrasia francesa con los créditos contra el Gobierno mexicano, París, 25 de febrero de 1919. Isidro Fabela, *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana XVIII. Revolución y Régimen Constitucionalista*, Vol. 6° del tomo I, México, Jus, 1970, pp. 259-265. *Idem.*, *Las Relaciones Internacionales en la Revolución y Régimen Constitucionalista y la Cuestión Petrolera. 1913-1919*. Tomo II, México, Jus, 1970, pp. 257-261.

⁷⁶ Pani, *Mi contribución al régimen*, *op. cit.*, p. 269.

Alberto J. Pani como secretario de Relaciones Exteriores puso mucho empeño por conmemorar el Centenario de la Consumación de la Independencia de México, en 1921. El Presidente Álvaro Obregón convocó la participación de todo el gobierno para tales efectos y explicó que: **“Las fiestas tendrán un carácter netamente popular... creemos fundamentalmente no incurrir en el error del centenario de la proclamación de la Independencia, y que se significó por su tono aristocrático y su indiferencia a nuestras tradiciones, artes y costumbres.”**⁷⁷ La principal idea era celebrar la entrada triunfal del Ejército Trigarante al mando de Agustín de Iturbide, a la Ciudad de México, el día 27 de septiembre de 1921, fecha del Centenario, se rindieron honores en la Columna de la Independencia y se realizó el desfile militar, aglutinaron a escuelas y cientos de niños para hacer una valla por Paseo de la Reforma, desplegaron banderas y entonaron el Himno Nacional, concentrados tanto en el Zócalo como en el Bosque de Chapultepec.⁷⁸

La mayoría de los eventos fueron de carácter popular, con una gran exaltación nacionalista, que evocaban a las raíces mexicanas, se convocaron concursos literarios de poesía patriótica, musicales para elegir el himno del Centenario y de belleza para elegir a la India Bonita. Además, se inauguró la exposición itinerante sobre arte popular. También, se realizaron funciones especiales en el Teatro Iris o en Arbeu, se contó con el festival floral en Xochimilco, desfilaron carros alegóricos acompañados de colorida indumentaria y folclor mexicano, que pretendía enaltecer el indigenismo y las clases populares como producto de la Revolución. Entre otros eventos, se realizó la corrida de toros encabezada por Rodolfo Gaona; las noches mexicanas en el Bosque de Chapultepec; las kermeses de las comunidades de extranjeros, de donde se desprende la inauguración del Reloj de Bucareli, obsequiado por la colonia china a la ciudad de México, en reposición del regalado durante las celebraciones de Centenario de 1910 y destruido durante la Decena Trágica.⁷⁹ De la misma manera, se puso especial énfasis a la niñez, exaltando la Semana del Niño, conducida por el Departamento de Salud, que promovió los valores cívicos, los buenos hábitos de higiene y vacunación.⁸⁰

⁷⁷ *DD*, “Primer Informe Presidencial de Álvaro Obregón”, XXIX Legislatura, año 2, tomo 3, no. 2. México, 1º de sep. de 1921.

⁷⁸ “Programa general, oficial de las fiestas del Centenario” en: *Álbum Gráfico del Centenario*, México, Talleres del Hogar, 1921.

⁷⁹ *Vid.* Ricardo Pérez Montfort, *Estampas de nacionalismo cultural mexicano. Ensayos sobre cultura popular y nacionalismo*, México, CIESAS, 2003, p. 176.

⁸⁰ “Homenaje a la Bandera” *Excélsior*, 11 de septiembre de 1921, en: Virginia Guedea (coord.), *Asedios a los centenarios, 1910 y 1921*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 2009.

La Secretaría de Relaciones organizó los banquetes, el baile en Palacio Nacional y la excursión a Teotihuacán para inaugurar el conjunto de la Ciudadela (dirigido por Manuel Gamio), exclusivo para las delegaciones de los países invitados y el cuerpo diplomático. A pesar de todas las deferencias, no trascendieron las invitaciones, porque no hubo representantes ni de Estados Unidos, Cuba, Bélgica, Francia e Inglaterra, conformándose con la asistencia de algunas personalidades.⁸¹

De manera particular, José Vasconcelos desacreditó la celebración, porque pensaba que era demasiado ostentoso. El Secretario de Educación narró la celebración como: ***un Centenario forzado y no participó directamente en estas ‘fiestecitas’ por considerado innecesario frente a los grandes problemas de la nación.*** Vasconcelos decía que había costado 11 millones de pesos, aproximadamente; gastos que fueron causantes del desequilibrio de las cuentas nacionales, en su voz: “El Malhora de la administración, [hablaba de Pani] que no teniendo qué hacer casi en Relaciones, se había inventado el negocio del patriotismo retrospectivo. Nunca se habían conmemorado los sucesos del Plan de Iguala y la proclamación de Iturbide, ni volvieron a conmemorarse después. Aquel Centenario fue una humorada costosa. Y un comienzo de la desmoralización que sobrevino más tarde.”⁸²

Tampoco al secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta le agradaron los actos públicos que se llevaron a cabo, exceptuada la actuación de una compañía de ópera que él mismo había preparado para la ocasión. Ciertamente, los festejos fueron muy caros. Aunque se anticiparon los desembolsos del Erario con la implementación del impuesto del Centenario, el cual se pagó por única vez en el mes de septiembre, y a pesar de las renuencias por parte de los empresarios para realizar el pago, contribuyeron a la celebración de manera patriótica. Asimismo, se estipuló que cada secretaría aportaría parte de su presupuesto para la realización de las fiestas patrias.⁸³

⁸¹ Las Misiones Especiales fueron presididas por delegados de Brasil, España, Alemania, Argentina, Chile, China, Colombia, Perú, Panamá, Uruguay, Nicaragua, El Salvador, Holanda, Venezuela, Honduras, Japón, Guatemala, Italia, Costa Rica, Bolivia, Suecia, Austria, Polonia y Paraguay. Entre damas, embajadores y ministros plenipotenciarios. Segundo Informe Presidencia de Álvaro Obregón, **DDD**, 1º de sep. de 1922. XXX Legislatura, año 1, tomo 1, no. 11.

⁸² José Vasconcelos, “**Un centenario forzado**” en: **El desastre** (1938), **Memorias**, tomo II, México, FCE, 1984, p. 42.

⁸³ SHCP, Decreto ampliando en la cantidad de \$200,000.00, la partida número 4141 del Ramo Quinto del Presupuesto de Egresos vigente. **DO**, 7 de septiembre de 1921.

La Secretaría de Hacienda lanzó la moneda conmemorativa de 50 pesos oro puro; llevaban la imagen de la Victoria Alada y contracara el águila real mirando hacia arriba. Sobre el canto la inscripción: *Independencia y Libertad*. Considero a los *Centenarios* como piezas muy valiosas porque sólo se acuñaron 4.4 millones de monedas en los diez años que circularon, hasta la desmonetización del oro en 1931, como se analizará en los siguientes capítulos.⁸⁴

En definitiva, la celebración del Centenario de la consumación de la Independencia era proyectar a México como una nación pacificada y con una nueva administración organizada, sin embargo Estados Unidos no reconoció por esta vía al gobierno de Obregón.

Álvaro Obregón heredó los problemas políticos referidos a los acuerdos con los acreedores internacionales. La firma J. P. Morgan, quienes eran uno de los grupos financieros más importantes de Estados Unidos y Thomas W Lamont uno de los principales socios de dicha firma, con la aprobación del Departamento de Estado, tomó la iniciativa de crear el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México, en 1919, con el propósito de formar una agrupación que representara sus intereses político-financieros; de esta manera, presionar al gobierno mexicano sobre el reconocimiento hasta no liquidar deudas contraídas con sus bancos.⁸⁵ Porque el pago de la deuda externa se había suspendido desde 1914, cuando el presidente Victoriano Huerta declaró insolvencia para atender las obligaciones financieras con los acreedores internacionales, por lo que era urgente su atención.

El Convenio de reanudación del servicio de la deuda exterior de México se firmó el 16 de junio de 1922 por Adolfo de la Huerta y Thomas W. Lamont., en el cual el gobierno mexicano reconoció todas sus deudas legítimas, con excepción de los bonos emitidos por el gobierno de Victoriano Huerta en 1913, de las series B y C, cuyos fondos se utilizaron para comprar armas y municiones *De Kay*, con ello, se redujo la deuda de **178'700,290 a 58'200,00 pesos**.⁸⁶

⁸⁴ La moneda de 50 pesos de oro puro del Centenario de 1921, fue diseñada por Emilio del Moral, se emitieron 180 mil en 1921, 463 mil en 1922, 432 mil en 1923, 439 mil en 1924, 716 mil en 1925, 600 mil en 1926, 606 mil en 1927, en 538 mil en 1928, 458 mil en 1929, 372 mil en 1930 y 137 mil en 1931. Las imágenes, la tabla y la descripción detallada ver página web:

<http://www.lingoro.info/monedas-de-oro/50-pesos-centenario-la-moneda-de-oro-mexicana-por-excelencia/921/>

⁸⁵ El Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México fue conformado por las siguientes compañías: J. P. Morgan & Co.; Illinois Trust & Savings Bank of Chicago; Ladenbuyrg; Thalmann & Co. Kuhn; Loeb & Co.; National City Bank; Chase National Bank; Mexican Railway Co. Ltd y Banque de Paris et des Pays-Bas. *Vid.* Edgar Turlington, *Mexico and her Foreign Creditors*, Nueva York, Columbia University Press, 1930, pp. 277-278. Emilio Zebadúa, 1994, *op. cit.*, pp. 165.

⁸⁶ *Convenio de reanudación del servicio de la Deuda Exterior de México, Nueva York, 16 de junio de 1922*, en: Pani, *La política Hacendaria y la Revolución*, México, Senado de la República, 2005, pp. 519-530

Adolfo de la Huerta envió la remesa de 30 millones de pesos por concepto de deuda; de inmediato, notificó a Obregón que tenía la seguridad de obtener un crédito extra que serviría para abrir el Único Banco de Emisión. Al extenderse los plazos para la realización del préstamo, De la Huerta declaró a la prensa los problemas que tuvo con Pani, al que acusó de obstaculizar la negociación de la deuda y el reconocimiento del gobierno de los Estados Unidos.⁸⁷

Pani argumentó que le hizo un señalamiento al general Obregón sobre el convenio, que incurrieran en varios errores financieros las negociaciones que De la Huerta entabló con el Comité Internacional de Banqueros; pero al momento de la firma del tratado bilateral, todo el gabinete estuvo de acuerdo. Al presentarlo ante el Congreso lo aprobaron por mayoría y ovacionaron al Ejecutivo por el logro; no como los pactos que establecen los comisionados en Bucareli que fueron extraoficiales y no pasaron por el Congreso para su aprobación ni rectificación.⁸⁸ Pani tuvo que aceptar los defectos del convenio porque sirvieron para mejorar las relaciones con Estados Unidos y en un futuro se pretendía remozar el crédito de la nación; en un primer momento.

Dos años después, Pani analizaría el error cometido al reconocer el valor nominal de los bonos de los Ferrocarriles Nacionales y declaraba a la compañía como autónoma, por lo que sus obligaciones no deberían haber sido mezcladas con otras deudas. Además de que sacrificaron los pagos que requería el convenio por generar un ahorro interno, fueron razones suficientes para cancelar los pagos del servicio de deuda, cuando llega a la Secretaría de Hacienda. En el fondo, Pani estaba en desacuerdo con Adolfo de la Huerta; quizá el haber sido director de los ferrocarriles durante el gobierno carrancista lo sensibilizó del problema y quiso desintegrar la deuda ferrocarrilera de la externa, o en todo caso, fue por la controversia suscitada por Pani y de De la Huerta que buscó el refinanciamiento de manera personal.

Pani solicitó el reconocimiento del gobierno de Obregón de manera oficial y la inoperatividad del Tratado de Amistad y Comercio. Para lo cual, promovió las negociaciones directas con el secretario de Estado Charles Evans Hughes y George T. Summerlin, de la embajada norteamericana. La propuesta de Pani fue avalada por el Gral. James A. Ryan y rectificada por el Departamento de Estado, en 1923. Aunque la firma de la documentación correspondiente quedó a cargo de los delegados Charles Beecher Warren y John Barton Payne,

⁸⁷ *Excelsior*, 17 de agosto de 1922.

⁸⁸ Decreto 29 de septiembre de 1922, en: Pani, *op. cit.*, 1955, p. 45. Pani, *op. cit.* 1953, p. 198.

comisionados del presidente Harding, y el licenciado Fernando González Roa y Ramón Ross, como representantes del gobierno mexicano. Dichos delegados se reunieron para analizar las cuentas pendientes en la casa #85 de la avenida Bucareli (Cd. de México), y por ello, se le denominan las Conferencias de Bucareli que duraron del 14 de mayo hasta el 15 de agosto de 1923. Hubieron seis sesiones formales y once informales.

Entre los acuerdos a los que llegaron en las Conferencias de Bucareli fueron la aceptación de las expropiaciones de tierras, mientras se pagaran con bonos amortizados en 20 años y en caso que las extensiones mayores a 1,755 hectáreas, de acuerdo con la ley de ejidos, el pago sería inmediato, sin dar una compensación por el interés total. Además, se establecería una comisión para tratar los casos particulares de las empresas extranjeras dañadas durante la revolución, a cambio de lo cual, el gobierno de Harding reconocería a Obregón como Presidente legítimo.⁸⁹

Una de las insistencias de los delegados norteamericanos fue la garantía de los derechos adquiridos para lo cual las compañías podrían interponer un amparo. El derecho sólo era válido en cuanto cumplieran con reglamentaciones, actos positivos y pago de sus impuestos, con este antecedente legal renovaron diversas concesiones de explotación de yacimientos petrolíferos y mineros.⁹⁰

Con base en la opinión del exsecretario de Hacienda Luis Cabrera, quien objetó de un principio, las Conferencias de Bucareli **dieron por resultado tres documentos: “dos solemnes en forma de tratados y un pacto extraoficial en forma de actas de las sesiones.”**⁹¹ Lo que se ha considerado como ‘pacto extra oficial’ consistía en dos apartados, en primer lugar la cuestión petrolera, se citan las decisiones de la Suprema Corte Mexicana, y los cinco casos de jurisprudencia, convalidan al artículo 27 de la Constitución de 1917 como no retroactivo, para los casos en que los dueños de terrenos o los propietarios de derechos petroleros; además se confirmaba la vigencia de las concesiones. La segunda parte del pacto extraoficial se refiere a la cuestión agraria y las expropiaciones, en ella se repiten los argumentos **pactados y presuponen la aceptación del término o vocablo ‘ejido’.**

⁸⁹ Carta del señor Presidente de la República, Gral. Álvaro Obregón a James A. Ryan, 9 de abril de 1923. Respuesta de George T. Summerlin, Departamento de Estado, a Pani, 21 de abril de 1923, Pani, *Las Conferencias de Bucareli, op.cit.*, pp. 80-88, 93-94 y ss.

⁹⁰ El Lic. González Roa expuso esta doctrina en la sesión de las *Conferencias de Bucareli* del 18 de mayo de 1923, *Idem.*, p. 198.

⁹¹ Antonio G. Robledo, *The Bucareli Agreement and International Law*, México, UNAM, 1940, p. 105.

Pani expuso que no hubo tales pactos extraoficiales, que la idea de las conferencias fueron bajo la propuesta de crear una Comisión Mixta Especial de Reclamaciones para aquellos que se sintieran lesionados con los pagos de expropiaciones, dicha comisión estaría designada por tres personas: por el Presidente de los Estados Unidos, otra por el Presidente mexicano, y un presidente de la comisión seleccionada por estos dos o por la Corte Permanente Arbitraje de La Haya. Las decisiones de la comisión debían ser consideradas como definitivas y las cantidades acordadas debían ser pagadas en moneda de oro o su equivalente por el gobierno mexicano al gobierno de los Estados Unidos en Washington.⁹²

Según el nuevo secretario de Relaciones Exteriores Aarón Sáenz, las Conferencias de Bucareli sirvieron para rectificar los tratados De la Huerta-Lamont, lo principal de estas **negociaciones o entendimientos extraoficiales es que: “estas minutas no fueron a parar al Senado ni para su ratificación, ni para su conocimiento que la finalidad era realizar arreglos de las reclamaciones justas en forma equitativa basadas en la Comisión Nacional de Reclamaciones establecida desde Madero y ratificada por Carranza y ahora por Obregón.”**⁹³ Sin embargo, a partir de las Conferencias colocan al capital norteamericano en una situación de privilegio respecto a otros inversionistas, por tales motivos Aarón Sáenz, enfrentó serios conflictos diplomáticos con otras las cancillerías como las de Inglaterra, Francia, Bélgica, Suiza y Cuba. Para fines del mes de agosto de 1923, se dio el dictamen de reconocimiento por parte del presidente estadounidense John Calvin Coolidge, republicano con tendencias expansionistas, al igual que sus antecesores Charles E. Hughes y Warren G. Harding, recuperando la cercanía diplomática bilateral.⁹⁴

En términos generales, hubo mucha insatisfacción con los acuerdos tomados en Bucareli, las compañías petroleras trataron sin mucha eficacia de presionar al presidente Hughes a través del secretario del Tesoro, Andrew Mellon. Por su parte, De la Huerta pidió apoyo para realizar la insurrección, pero su oferta no fue escuchada. De la Huerta mostró su inconformidad con el sistema, primero como candidato opositor del Partido Cooperativista a

⁹² Pani, *La cuestión Internacional México-Americana durante el gobierno del general Álvaro Obregón, México, secretaria de Relaciones Exteriores, 1922*. Memorandum. La Comisión Mixta tenía su antecedente en la Convención Particular celebrada en 1868 y se pretendió establecer una segunda, la cual examinara los daños entre el período del 20 de noviembre de 1910 al 31 de mayo de 1920. Pani, *Las Conferencias de Bucareli, op.cit.*, p. 25.

⁹³ Hans Werber Tobler, “La burguesía revolucionaria en México: su origen y su papel, 1915-1935” en: *Historia Mexicana*, vol. 34, no. 1-2, México, El Colegio de México, 1984, pp. 225-227.

⁹⁴ Robert Freeman Smith, “Estados Unidos y la Revolución Mexicana, 1921-1950” en: Ma. Esther Schumacher (Comp.) *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos, México*, FCE, 1994, p. 216.

la presidencia de la República; seguido del levantamiento armado, pero sofocado rápidamente por Obregón (quien sí pudo adquirir armas y municiones en Estados Unidos), **mientras que: “De la Huerta usó el acuerdo de Bucareli como bandera acusó a Obregón de haber vendido la soberanía nacional a cambio del apoyo yanqui. La acusación hizo estragos en la legitimidad del gobierno, pero no los suficientes para salvar a los rebeldes.”**⁹⁵ Aunque, como se presenta a continuación, Adolfo de la Huerta, anticipaba un levantamiento armado:

[...] sólo debo hacer del conocimiento del pueblo mexicano, que el mencionado Pani, cuando llegué a Nueva York a verificar los arreglos con los acreedores de México había ya enviado un comisionado, aconsejándoles que no llevaran a la práctica negociaciones conmigo; que tenía autorización para hacérselos saber así y que él ofrecería mejores condiciones que las que yo, con mi carácter intransigente podía estipular. Estas y otras aclaraciones más trascendentales todavía conocerá la nación, si es que mano artera, siguiendo el mismo camino que con Francisco Villa, no me arranca la cabeza de mis hombros. Adolfo de la Huerta.⁹⁶

Si bien Adolfo de la Huerta tuvo en mente levantarse en armas desde octubre, recordemos que en su defensa frente al Congreso justificó su manera de actuar, los manejos políticos desde la Secretaría a la que representaba y el pago de las deudas que había absorbido. Desde este foro, Adolfo de la Huerta aprovechó para declarar abiertamente su candidatura a la Presidencia y exhibió a Pani como entrometido en los asuntos sobre la deuda externa. Sin embargo, De la Huerta inició el *cuartelazo* el 7 de diciembre de 1923, con una consecuente guerra civil. De la Huerta acusó a Pani de traidor y que había enajenado la soberanía nacional con los tratados de Bucareli.

Alberto J. Pani como defensor de las causas constitucionalistas y por su pragmatismo muestra pruebas para uno de los principales desprestigios de Adolfo de la Huerta que fue el mal manejo de los recursos públicos, fue citado por el Congreso de la Unión a declarar y a falta de mayores pruebas se tiene que exiliar a Estados Unidos. Desde este espacio, Pani descreditó al titular precedente en las negociaciones con el Comité Internacional de Banqueros y la Agencia Financiera de Nueva York.

Pani tomó las riendas sobre las deudas, buscó el reconocimiento del país vecino y aceleró los procesos de reforma económica.⁹⁷ El 8 de septiembre de 1923 se firmó en Washington, El tratado sobre la Convención General de Reclamaciones por Charles Evans Hughes, Charles

⁹⁵ Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico 1776-1988)*, México, 2da. Edición, FCE, 1989, p.154-155.

⁹⁶ Declaraciones de Adolfo de la Huerta, en: *La Prensa de México*, 20 de octubre de 1923, en: *La controversia Pani-De la Huerta*, México, SHCP, 1924, pp.19-20.

⁹⁷ Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios, op. cit.*, p. 217.

Beecher Warren, John Barton Payne y Manuel C. Téllez. El tratado sobre la Convención Especial de Reclamaciones se firmó en México, el 10 de septiembre del mismo año, por George F. Summerlin y Alberto J. Pani. En la cual, quedaba implícito el reconocimiento del régimen.

De la Huerta tuvo que salir exiliado, sus movilizaciones fueron acorraladas y a través de sus múltiples cartas que les hacía a sus allegados políticos, como Montes de Oca, Vasconcelos o a Marte R. Gómez, conocemos su inquietud por volver a tierras mexicanas sin que le considerara un traidor, entre otras arremetidas que no pudieron negociar.⁹⁸

Pani acusó públicamente a Adolfo de la Huerta sobre el desvío de fondos para la campaña presidencial, lo desprestigió por el mal manejo de los recursos que orilló a la bancarrota a las finanzas públicas. Pani publicó una carta del Banco Nacional de México, fechada en 15 de octubre, que declaraba los anticipos temporales autorizados por la Secretaría de Hacienda por medio millón de dólares que le habían sido vendidos por la Tesorería Nacional para aplicarse a la deuda externa, pero se devolvieron sin ser pagados en Nueva York, por el hecho que no cubría los fondos correspondientes a las derechos de exportación de petróleo.⁹⁹ Pani canceló las remesas hasta que se cubriera el déficit interno del gobierno mexicano, al parecer una política personal que urgía una nivelación de los presupuestos, para lo cual incitó un clima de austeridad como se analiza en el siguiente capítulo.

⁹⁸ Adolfo de la Huerta, Carta a Luis Montes de Oca, Los Ángeles California 9 de junio de 1929, leg. 13960. CEHM, ALMO, fondo CMLXXV, doc. 14349/144463, Julio de 1929, Leg. 1-114, c. 148-493. Telegrama, 15 de julio de 1929, leg. 143502/1002.

⁹⁹ *DD, Informe presidencial de Alvaro Obregón*, XXXI Legislatura, Año I, núm. 11. México, 01 de sep. de 1924.

1.2 La formación de Luis Montes de Oca

Luis Montes de Oca nació en la ciudad de México el 03 de agosto de 1895 y murió en la misma ciudad el 04 de diciembre de 1958, provenía de una familia modesta encabezada por el doctor Francisco Montes de Oca, su padre. Luis Montes de Oca estudió en la Escuela Nacional Preparatoria y se graduó de Contaduría Pública en la Escuela Superior de Comercio y Administración, donde se impartían las cátedras de operaciones financieras, bancarias y de bolsa, así por su gran habilidad matemática se volvió especialista en la contabilidad comercial. Como estudiante universitario Montes de Oca vivió la agitación política y social revolucionaria, aunque no tomó partido, se pronunció contra las medidas encabezadas por el General Victoriano Huerta para ejercer los servicios militares, en un folleto que titularon ***El Renovador***, el cual lo escribieron Enrique Liekens, Rafael Adalid, Francisco Valladares, Rafael Aveleyra y Rafael Mancera, todos ellos contadores y amigos cercanos.

Luis Montes de Oca desarrolló sus primeros ejercicios profesionales como ayudante del exdiputado federal sonorense, Roberto V. Pesqueira Morales (1882-1966) cuando fue comisionado, como agente confidencial del Ejército Constitucionalista, en Estados Unidos. Debido a lo anterior, fue enviado a la Agencia Financiera de Nueva York, junto con Pascual Ortiz Rubio, para apoyar los trabajos que Pesqueira realizaba con el Comité Internacional de Banqueros.

Venustiano Carranza nombró a Montes de Oca cónsul de México, en el Paso, Texas. Al tiempo, en el marco del Congreso Nacional de Comerciantes (1917), convocado por el secretario de Industria Comercio y Trabajo Alberto J. Pani, un grupo de contadores encabezados por Fernando Díez Barroso, Emilio Bello, José F. León, Luis G. Pastor, Mario López Llera, Ernesto M. Díaz, J. Agustín Castro, Arnoldo Harmony, Roberto Casas Alatraste, Eduardo Pérez Barreira, Tomás Vilchis, Maximino Anzures, Santiago Flores y Luis Montes de Oca, todos egresados de la Escuela Superior de Comercio y Administración (con excepción de Ernesto M. Díaz), constituyeron la Asociación de Contadores Titulados de México, el 11 de septiembre de 1917, para emular los avances organizativos de la similar estadounidense la Asociación Americana de Contadores (1915), de la cual, acreditaba la certificación para fungir como contador público.

Luis Montes de Oca fue el presidente de la Asociación de Contadores Titulados de México, a la cual, pronto la transformaron en Instituto de Contadores Públicos Titulados, en 1923; más tarde, en 1925, se convirtió en asociación civil, en esta tercera etapa, atrajeron a nuevas personalidades como: Julio Freyssinier, Rafael Mancera Ortiz, David Thierry, Julio Torroella, Jacinto Avalos, Félix Bárcenas y Gallardo, José Barra, José Bravo, Rodolfo Casas, Armando Cuspinera, Alfredo Chavero e Hjar, Hermenegildo Díaz, Gilberto Figueroa, Fernando Orozco, y Agustín Zea. Cabe destacar que Fernando Díez Barroso fue electo presidente honorario vitalicio de la asociación.

Durante el gobierno de Álvaro Obregón, Luis Montes de Oca representó al Consulado en Hamburgo y en París. En su experiencia como diplomático perfeccionó el inglés además de hablar fluidamente el alemán, francés e italiano. A su regreso, se dedicó a la actividad comercial, como representante de la Cía. de Productos Mexicanos, S. A. dedicados a la producción de harinas y refinados.

Luis Montes de Oca a la edad de veintinueve años fue nombrado Contralor General de la Nación y tres años después Secretario de Hacienda, en el período de 1927 a 1932, en los difíciles años de transición ejecutiva, entre los gobiernos de Plutarco Elías Calles (1924-1928) y Álvaro Obregón (asesinado el 17 de julio de 1928), hecho que condujo al interinato Emilio Portes Gil (1928-1930), entrañable amigo de Montes de Oca. Asimismo, fue ratificado en Hacienda en la presidencia de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932). Desde 1929 fue Presidente de la Junta Directiva de los Ferrocarriles Nacionales y durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, fue miembro de la Comisión Reorganizadora de la paraestatal.

Posteriormente, entre 1935 y 1940, Luis Montes de Oca dirigió el Banco de México. Fue consejero de Administración de: Banco de Crédito Ejidal, Asociación Hipotecaria S.A., del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas y miembro de la Comisión de Investigaciones Industriales. A su vez, fue presidente de la Asociación Mexicana de Banqueros (AMB), en el período del año transcurrido en 1947-1948, donde continuó como consejero en la administración financiera, ya que su Banco Internacional, establecido en 1941, obtuvo presencia en el manejo de fondos exteriores y por ello impulsó la iniciativa de crear el Banco de Exportación S.A., durante el sexenio alemanista. Montes de Oca fue Presidente Honorario vitalicio del Banco Internacional, de la Asociación Mexicana Automovilística (AMA) y del Club Automovilístico de México, hasta el 4 de diciembre de 1958, fecha de su deceso.

1.2.1 El contralor Luis Montes de Oca

La Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, dirigida por Luis Cabrera, le planteó a Carranza la creación de la Contraloría como una institución moralizadora, en 1918. La Contraloría, bajo estos nuevos términos, tenía las facultades de: 1) realizar la contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública; 2) llevar la contabilidad de la nación; 3) el control previo de los egresos del gobierno federal; 4) la deuda pública; y 5) la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.¹⁰⁰ La misión primordial de la Contraloría era procurar la optimización de los recursos nacionales con base en información privilegiada y proponer soluciones a inquietudes precisas, con el apoyo de expertos auditores. Bajo la perspectiva histórica, el Departamento de Contraloría colaboraría directamente con el Ejecutivo, independiente de la Secretaría de Hacienda, fortaleciendo el presidencialismo.¹⁰¹

Luis Montes de Oca ocupó la dirección del Departamento de Contraloría, cuando Plutarco Elías Calles llegó a la Presidencia, e inició una importante reforma. Desde el primer informe, en 1924, Calles apuntó que había de reformar la Ley Orgánica de Contraloría, que **había que “regular y precisar los límites de su autoridad”, en este sentido, Plutarco Elías Calles buscaba “facilitar el rápido despacho de los negocios con el menor tiempo posible”,** mediante la reorganización técnica de los servicios públicos con sistemas modernos, coordinación para evitar duplicaciones, mejoramiento de sistemas de trabajo y eliminación de trámites inútiles, adopción de máquinas y aparatos de oficina, reducción de presupuestos, exámenes para la selección de personal, entre otras reformas a los procedimientos administrativos. En el fondo lo que se buscaba era sustraer a la Contraloría de la política, bajo los argumentos que había confusiones entre las funciones de esta dependencia con las ejercidas por la Tesorería y alinearla como dependencia a la Secretaría de Hacienda. **Por ello, Calles informó que: “la Contraloría, coadyuva con la Secretaría de Hacienda para lograr el laudable fin de alcanzar eficiencia, economía y moralidad administrativas... [Sic.]”¹⁰²**

¹⁰⁰ *Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación*, tomo I, núm. 3, jul.-ago. 1925, pp. 139-140.

¹⁰¹ Omar Guerrero Orozco, “El Departamento de Contraloría, 1917-1933”, en: *Revista de Administración Pública*, UNAM-IIJ, núm. 57-58, México, 1984, pp. 219-243.

¹⁰² *DD, Informe de gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles*, XXXII Legislatura, periodo ordinario, año 1, núm.5, México, 1 de septiembre de 1926.

Luis Montes de Oca distinguió que la reforma a la Ley orgánica debería de contar con una oficina de control presupuestal, bajo el argumento: **“La acción contraloría y fiscalizadora** de la referida oficina parecía indicar la necesidad de colocarla en un plano de superioridad, en su esencial propósito de la fiscalización, de vigilancia de los gastos públicos y de **unificación de los sistemas de glosa y contabilidad.”** Igualmente, bajo la misma tónica, la modernización de los sistemas contables, precisaba: “Debe abandonarse la concepción de los economistas fisiócratas que ven en el presupuesto a un mero acto administrativo que **consiste en enumerar los tipos y tasas de los impuestos y pormenorizar los empleos.”**¹⁰³

Con la Ley Orgánica de la Contraloría de 1926, el Departamento de Contraloría General de la Nación, pasó a llamarse: Contraloría de la Federación; el cambio de denominación respondió al argumento que con ello se “evitarían confusiones con los órganos similares que pudieran crearse en los estados de la Federación” **argumentaron, “se desecha la idea de transformar al Departamento de Contraloría en Secretaría de Estado o bien darle una organización *sui generis*”,** como lo diferenció Luis Montes de Oca.¹⁰⁴

Montes de Oca se mantuvo moderado y conservó el perfil meramente administrativo para las funciones de la Contraloría, pero con una cualidad: “el hecho que constitucionalmente como Departamento no tenga naturaleza política, no impide que la Contraloría haya reclamado exitosamente el apoyo de la autoridad política superior del país: el Presidente de la República” **en cuanto a sus funciones, agregaba: “Indudablemente se trataba ahora del control previo, o sea de la intervención oportuna de un órgano de la administración, para evitar el gasto injustificado o excesivo, y la defectuosa administración de los bienes nacionales [...] lo cual parecía restarle la autoridad necesaria para intervenir en todas las cuestiones económicas y financieras que del mismo modo afectan a aquellas dependencias del Ejecutivo.”** Además señalaba que: “las dependencias administrativas ya no entenderán que las acciones de la Contraloría obedecerían a un impulso particular del Contralor, como equivocadamente se había pensado, sino como representante directo del Presidente.”¹⁰⁵

¹⁰³ C. D. López, *Memorándum* sobre Presupuestos de la Federación del 10 de junio de 1926 y 1° de julio de 1926 al contralor de la Federación al secretario de Hacienda, en ALMO, c. 36.

¹⁰⁴ Omar Guerrero, “El departamento de Contraloría, 1917-1933”, *Revista de Administración Pública*, 57-58, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio de 1984.

¹⁰⁵ *Idem.*, *Memorándum* al Presidente de la República sobre la nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, *Boletín de Informaciones*, tomo III, núm. 6, ene-feb. de 1926, p. 13.

Considero que no se trataba de un mero cambio de nombre, sino una afinación de la naturaleza de su acción, como marcaba su representante; se ampliaron sus funciones quedando a su cargo: 1) Inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras, dependientes del Gobierno Federal; 2) la fiscalización de fondos y bienes de la nación; 3) la glosa de cuentas de oficinas, funcionarios, empleados y agentes que manejen fondos de la nación; 4) la contabilidad de la hacienda pública; 5) el examen y la autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal; 6) la fiscalización en materia de deuda pública; 7) el registro general de funcionarios y empleados públicos; y 8) crear un sistema lógico y adecuado en materia de responsabilidades de los funcionarios y empleados que manejan fondos de la nación.¹⁰⁶

Con nuevas funciones, la Contraloría se encargó de formular una serie de instructivos particulares para diversas dependencias, entre las que se contaban las oficinas manejadoras de bienes muebles e inmuebles de la Federación, Bancos Agrícolas Ejidales, Escuelas centrales Agrícolas, la casa de Moneda, despachos de la Secretaría de Hacienda, Industria, Comercio y Trabajo, Relaciones Exteriores; los cuales permitían instruir la glosa de las cuentas de los diversos manejadores de fondos, así como perfeccionar el manejo de sus cuentas, bienes y demás elementos que incidirían en la fiscalización y auditoría. Además, fortaleció la Escuela Superior de Administración Pública (1922), entidad educativa para crear cuadros burocráticos, orientada en especial en trámites de oficina, contabilidad, estadística, ramos administrativos, taquimecanografía, archivo e inspección fiscal.

Montes de Oca fue consecuente, con el acuerdo de reducir el personal e incrementar la eficiencia de los trabajadores; para lo cual, expidió el Reglamento de Exámenes, Instructivo para tramitación de solicitudes a la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, Instructivos del Servicio Médico, Reglamento de Asistencia, Reglamento de la Servidumbre y Reglamento para la aplicación de Notas Buenas y Malas y otorgamiento de **Certificados de Empleados Distinguidos. Considerando que: “Las vacantes ocurridas han sido cubiertas por oposición, con el mismo deseo de tener un personal apto para el desempeño de sus labores.”**¹⁰⁷ De tal forma, se fijaron los procedimientos para elegir personal de manera certificada con base en la experiencia de cada funcionario público.

¹⁰⁶ Reforma a la Ley de Secretarías de Estado expidió nuevas leyes orgánicas para la Contraloría y para la Tesorería, Decreto del 13 de enero de 1926; Reglamento del 26 de febrero de 1926.

¹⁰⁷ **DD, Informe de gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles**, XXXIII Legislatura, periodo ordinario, año 1, núm.6, México, 1 de septiembre de 1928.

Luis Montes de Oca precisaba que la administración pública moderna estaba basada en la clásica contabilidad empresarial, que se deberían de contar con departamentos separados: uno de egresos y otro de ingresos. A par, planteaba que se deberían puntualizar las responsabilidades entre la Secretaría de Hacienda, la Contraloría, la Tesorería y el Departamento de Estadística Nacional, para coordinar adecuadamente la revisión de finanzas públicas nacionales, corregir los problemas de estimación, registro y estadística, además de compartir responsabilidades. Lo que representa que existía una desorganización y aislamiento.¹⁰⁸ La Contraloría intentaba vigilar los ingresos y egresos de la Federación y que se mantuvieran dentro de la Ley respectiva, con la tarea de evitar gastos injustificados, fraudes en el erario, convenios onerosos a la nación, defectos técnicos en la contabilidad y en la administración viciosa de fondos y bienes nacionales. En general, un colosal encargo, de prevención, por ello formaron un departamento de Control Previo. No obstante, triunfó la corrupción, omisiones y malos manejos de las finanzas nacionales, a cargo de la cúpula política.

Cuando Luis Montes de Oca dejó el cargo de Contralor, en 1927, lo sucedieron al cargo Julio Freyssinier Morín, quien desempeñaba el puesto de auditor general de la contraloría, en el gabinete de Calles y fue ratificado por Emilio Portes Gil; seguido del general Rafael Aguirre Manjarrez. Los primeros, de amplia trayectoria en la administración pública; no puede decirse lo mismo del militar, quien regido por las directrices del Presidente Abelardo L. Rodríguez apoyó las fechorías y el encargo de anular el Departamento, “a fin de no acarrear más disputas políticas”, **enfatizó el Presidente**; por ello, la Contraloría fue eliminada el 29 de diciembre de 1932, bajo el principal argumento que se duplicaba el trabajo con el departamento administrativo de presupuestos. Al parecer no auditaron el desempeño administrativo durante el mandato del Presidente Rodríguez.

Durante el tiempo que estuvo Luis Montes de Oca al frente de la Contraloría se realizaron cambios significativos al proyectarse como una dependencia estatal fuerte, que podía fiscalizar a la Tesorería; además apoyó la profesionalización del servicio público, con exámenes, certificaciones e instrucción especializada. En términos generales, estos fueron sus principales aciertos.

¹⁰⁸ *Memorándum sobre Presupuestos de la Federación*, CEHM, ALMO, c.36, leg. 3606.

Capítulo 2

La transición fiscal en la reconstrucción

La recaudación del Estado es el Estado. Edmund Burke¹⁰⁹

La situación económica que se vivió en la época posrevolucionaria condujo a un desequilibrio entre los ingresos y egresos federales. Al no poder pedir préstamos o crédito con el exterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público redujo los gastos y aumentó los impuestos, introdujo la política pública de reducción de los salarios de los trabajadores y despidos masivos, lo cual fue más evidente en el período de recesión. En este capítulo se analizan los diez años comprendidos entre 1924 a 1934, con especial atención a las variaciones producto de la crisis de 1929. Asimismo, se verifican las pautas de modernización fiscal a raíz de una serie de reformas que representó la reasignación de responsabilidades de varios sectores productivos; tanto la aceptación como la efectividad de la reforma quedó definida en un proceso a largo plazo. La política fiscal que se siguió promovió el federalismo; pretendió centralizar, administrar y redistribuir los ingresos a los estados y municipios.¹¹⁰

¹⁰⁹ Edmund Burke, (liberal conservador, IrI. 1729-1797), *Reflexiones sobre la revolución en Francia*, Alianza Editorial, 2003.

¹¹⁰ Sistemas impositivos de acuerdo a la distribución de competencias. *Vid.* Jacinto Faya Viesca, *El Federalismo Mexicano. Régimen Constitucional del Sistema Federal*, INAP, México, 1988.

Antes de iniciar el análisis de la política fiscal durante la reconstrucción, es necesario enfatizar que el sistema tributario plasmado en la Constitución de 1917 presentaba las siguientes características:

- 1) Facultad ilimitada, conferida a la Federación (artículo 73, fracción VII)
- 2) Facultad coincidente para las entidades federativas (artículo 40), para la imposición de todas las contribuciones que se consideren necesarias para cubrir el presupuesto;
- 3) Facultades expresas para la Federación en las materias taxativamente dispuestas, en cuya recaudación deben participar las entidades federativas (artículo 73, fracción XXIX);
- 4) Prohibiciones y limitaciones para las entidades federativas (artículos 117 y 118);
- 5) Prohibiciones para la Federación y para las entidades federativas, en relación con la formación de la hacienda municipal y del Distrito Federal (artículos 115 y 122).
- 6) Participación de las entidades federativas en el producto de los impuestos especiales (párrafo último de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional).¹¹¹

La estructura tributaria tuvo modificaciones sustanciales, a lo largo de la década de los veinte, propuestas en su mayoría por las convenciones fiscales, en las cuales, se reunieron representantes de las haciendas locales y federales para analizar el marco jurídico y económico para el cobro de los impuestos. A la par, se reorganizaron los catastros y las aduanas. La principal base recaudatoria para el presupuesto nacional, recaía sobre los impuestos a la producción petrolera, minera y al consumo eran las principales fuentes de ingreso del gobierno central, en tanto que los impuestos especiales se repartían entre el Gobierno central y los Estados.

Por lo tanto, en este capítulo se observa detalladamente cada una de las reformas que implementaron Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca, para comparar las estrategias, las vicisitudes y los alcances, durante sus gestiones en la Secretaría de Hacienda; sin perder de vista el proceso histórico en el que se desarrollaron.

¹¹¹ *Vid.* Sergio Valls Hernández, Cuauhtémoc Reséndiz Núñez, *et al.*, “Aspectos jurídicos del federalismo fiscal”, en: *Federalismo fiscal desde estados y municipios*, México, *El Economista mexicano*, no. 2, 1999, p. 14.

2.1 La gestión hacendaria con el secretario Alberto J. Pani

Alberto J. Pani tomó el cargo de Secretario de Hacienda el 26 de septiembre de 1923 y lo ocupó hasta el 12 de febrero de 1927. Sustituyó al general Adolfo de Huerta para concluir el período presidencial de Álvaro Obregón, desde su inicio promovió una política interna de modernización fiscal con la necesidad de crear fuentes adicionales de recaudación, para lo cual se requirió reformar el sistema hacendario, debido a que distinguió la problemática a partir de dos puntos principales: 1° La nivelación de los presupuestos y 2° El pago de las deudas.

Pani consideraba que la cartera deficitaria que le habían entregado era un desastre, siendo su principal preocupación la nivelación de los presupuestos, así lo presentó al realizar el balance de situación prevaeciente, enfatizaba: La Hacienda Pública, en tales condiciones, ha venido caminando aceleradamente hacia el desastre... **nivelar los** presupuestos en el plazo más breve que sea posible, con el fin de evitar la acumulación de nuevas complicaciones en el problema hacendario actual y, por otra parte, a salvar el decoro del gobierno y de la nación, pagando las numerosas deudas de diversa índole, ocasionadas por el desequilibrio en que ha vivido la hacienda pública.¹¹² Con base en el informe, la Hacienda Pública **se encontraba en “una completa bancarrota material y, más aún, en una completa bancarrota moral”**¹¹³ como lo sostuvo el Presidente Álvaro Obregón. Considero que presentaban argumentos fatídicos para justificar la elevación de los impuestos en todos los sectores y la destitución de los funcionarios públicos allegados al anterior secretario Adolfo de la Huerta.

En las Cámaras, la política fiscal patrocinada no fue tan bien recibida, causó revuelo y fue controversial –anti-popular–, en el debate sobre el presupuesto se decía que Pani no podía trabajar en números deficitarios, tanto los diputados socialistas como delahuertistas, **expusieron como alusión personal, la ‘incapacidad’ de Pani para manejar la Secretaría.** Como ejemplo, Roberto Casas Alatríste, contador, erudito y agente financiero en Nueva York, advertía que el nuevo secretario de Hacienda carecía de experiencia sobre la conducción de los recursos y la carga fiscal:

¹¹² SHCP, *La controversia Pani-De la Huerta, op. cit.* pp. 9 y ss.

¹¹³ Álvaro Obregón, *Circular a todos los funcionarios y empleados del Gobierno Federal* a 16 de octubre de 1923, *Idem.*, p. 16

Pani en los capítulos equivocadamente llamados de "Activo" y Pasivo", error de tecnicismo que de paso diré que no comete el estudiante de primer año de contabilidad, pues lo que quiso decir el señor Pani fueron "Ingresos" y "Egresos"; pero tomando como buenos sus números, resulta de ellos un déficit del Erario, y ***no una bancarrota moral y material***, como la que sí puede provocar su informe, y como indudablemente puede calificarse a los comentarios presidenciales. Todos los países europeos tienen déficits en sus presupuestos, y México ha estado teniendo déficits constantes. El mismo señor Pani expresa que los **presupuestos fueron ya dados con un déficit de \$90'000,000.00. Según él mismo, después de nueve meses, ese déficit es sólo de \$37'000,000.00. Esto en vez de ser censurable debía haber sido encomiendo por este señor, y debía de alentarlos para procurar, sin hacer de ellos víctimas a los soldados y a los empleados, que ese déficit siguiera en disminución, no suprimiendo los guardias fiscales, sino exigiéndoselos, como los hacía su antecesor, un estricto cumplimiento de su deber, que se traduce en mejoría inmediata de los ingresos.**¹¹⁴

Pani recomendó la suspensión de pago de salarios al personal militar y de gobierno; además de vender o hipotecar algunas propiedades pertenecientes al gobierno. En su primer año en la Secretaría, alrededor de dos mil empleados del gobierno considerados como innecesarios fueron dados de baja, ahorrando de esta manera, más de 800 mil pesos mensuales; también recortó los salarios de los empleados públicos y de los militares en un 10%, lo que rendiría un ahorro adicional de 1.5 millones de pesos anuales. Con estas y otras medidas, como la eliminación de departamentos y cancelación de partidas, se trató de nivelar el ejercicio fiscal y se redujo el déficit del ingreso del Gobierno federal, que ascendía de 59 millones de pesos, a tan sólo 37 millones de pesos, en 1925.¹¹⁵

En el primer informe como Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani se refirió que el gobierno federal destinó el gasto para cubrir con las obligaciones de deuda, para financiar gastos administrativos y la campaña contra la asonada militar de Adolfo de la Huerta; por ello, declaró la insolvencia para cubrir los sucesivos compromisos contraídos con el exterior, hasta el relevo presidencial o hasta que se renegociara un préstamo de por lo menos unos 20 millones de pesos, garantizados con el producto del impuesto sobre la producción de petróleo.¹¹⁶ Por lo tanto, Pani estableció el proyecto de rehabilitar la Hacienda, prescindiendo de los empleados de supernumerarios. Los recortes a planta laboral, eliminación de departamentos, jefaturas y la cancelación de partidas presupuestales, como subsidio a la beneficencia, evitaban el despilfarro; según lo explica el promotor:

¹¹⁴ Roberto Casas Alatríste al diputado Jesús B. González, *Diario de Debates*, XXX Legislatura, período ordinario, año 2, no. 25, 24 de octubre de 1923. Cursivas propias.

¹¹⁵ INEGI, *Estadísticas históricas de México*, México INEGI, 2009, p. 627. Cuadro 3 *Presupuestos de Ingresos y Egresos del Gobierno federal, 1923-193*, p. 94 de la presente tesis.

¹¹⁶ *DD, Informe presidencial de Álvaro Obregón*, XXXI Legislatura, año 1, no. 11, 1º de sep. de 1924.

[...] el despilfarro se practicaba de modo sistemático bajo la forma de dádivas más o menos disimuladas y de nombramientos de empleados supernumerarios y de condiciones especiales -todos innecesarios muchos de ellos sin más obligación que la de cobrar decenalmente sus sueldos- y, por otro lado, no se había tenido empacho para atender necesidades apremiantes del momento, en comprometer o gestionar y obtener el pago anticipado de futuras recaudaciones –habiendo ya alcanzado la merma producida en los impuestos por tan condenables arbitrios hasta el comienzo del siguiente ejercicio fiscal- o bien, en disponer de depósitos confidenciales constituidos en la Tesorería o de los fondos dedicados por la ley, de modo exclusivo, al servicio de la Deuda Exterior o –expediente más increíble aun- en girar en **descubierto contra la Agencia Financiera del Gobierno en Nueva York.**¹¹⁷

Durante la primera gestión hacendaria de Alberto J. Pani, en el gobierno de Álvaro Obregón, en general, trataron de equilibrar el presupuesto pero no lo lograron, dio avance en los nuevos gravámenes que Adolfo de la Huerta había implementado, por lo que dio continuidad a la reconstrucción en materia fiscal, con una estructura basada en el comercio exterior. Si bien el derrame fue insuficiente, se elevó la tasación en los sectores estratégicos a nivel federal de manera paulatina.

Alberto J. Pani supo administrar y financiar las nuevas inversiones con utilidades y no con créditos del exterior; a partir de la reforma fiscal se centraliza la autoridad política dedicando la mayor parte de los recursos federales al desarrollo económico. El plan de austeridad se refleja en la asignación de la partida presupuestaria. En el período que Pani fue secretario de Hacienda, a su dependencia se le otorgaron cerca de 3.3 millones de pesos, cifra que duplicó Luis Montes de Oca, en 1931. (Ver Cuadro 1. *Presupuesto de Egresos del Gobierno Federal por ramos presupuestales, 1924-1934.*)

Pani propuso un clima de austeridad, como se observa en el cuadro 1., en el primer año del gobierno de Calles los egresos del gobierno federal al ramo de Hacienda se redujo de 3.3 millones a 1.7 millones de pesos; nivelando el gasto de la Secretaría de Hacienda en 1926 y 1927 a 3.6 millones de pesos, que constituyó el segundo renglón de gastos en el sector administrativo. En el primero, se encontraba Defensa, que entre los sectores de Guerra y Marina descendieron de casi 8.5 millones en 1924 a casi 7 millones al año siguiente. Asimismo, redujo la partida presupuestaria de Relaciones Exteriores de 3.6 millones en 1924 a 820 mil pesos, en 1925; mientras que al Poder Judicial le asignaron solamente 540 mil pesos, en 1925, de los 1.5 millones comparados con el año anterior.

¹¹⁷ Pani, *Apuntes Autobiográficos*, t. I, *op.cit.*, pp. 320-321.

Cuadro. 1

Presupuesto de Egresos del gobierno federal por ramos presupuestales

(1924-1934)
miles de pesos

| Año | Total (*) | Ramos presupuestales | | | | | | | | |
|------|-----------|----------------------|------------------|------------|----------|----------|--------|--------|-------------------------|-------|
| | | Poder Ejecutivo | Congreso General | Relaciones | Justicia | Hacienda | Guerra | Marina | Empréstitos extranjeros | Otros |
| 1924 | 15 184 | - | - | 360 | 159 | 3 351 | 8 404 | 473 | - | - |
| 1925 | 13 110 | - | 248 | 82 | 54 | 1 777 | 6 432 | 790 | - | 3 727 |
| 1926 | 12 190 | - | 339 | 199 | 84 | 3 673 | 6 995 | 900 | - | - |
| 1927 | 12 627 | - | - | 374 | - | - | - | - | - | - |
| 1928 | 10 976 | 42 | 374 | 398 | 164 | 1 029 | 8 324 | 498 | 173 | - |
| 1929 | 12 239 | 24 | 398 | 265 | 198 | 3 720 | 7 192 | 304 | 81 | - |
| 1930 | 11 923 | 42 | 265 | 462 | 141 | 3 461 | 7 514 | 178 | 19 | - |
| 1931 | 16 185 | 25 | 462 | 320 | 299 | 6 730 | - | 154 | - | - |
| 1932 | 16 731 | 37 | 320 | 270 | 225 | 3 350 | 8 186 | 126 | 590 | - |
| 1933 | 18 808 | 49 | 270 | - | 155 | 801 | 10 450 | 142 | 53 | 6 265 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, *Op. cit.*, p. 643

Plutarco Elías Calles aseguró que para resolver la cuestión del gasto público era necesario empezar con la nivelación del presupuesto a través de la elevación de los impuestos, para cubrir con los gastos de todas las dependencias y los salarios de los organismos administrativos. Asimismo, Calles planteaba impulsar el desarrollo nacional a través de los recursos propios, el saneamiento crediticio y financiero; así como: “**controlar** ciertas áreas estratégicas de la economía, de regulación, de control de los recursos naturales, la cancelación de privilegios –legales y fiscales– y la protección legal de los trabajadores **agrarios e industriales**.”¹¹⁸ Desde mi punto de vista, en su discurso se esbozaba una política económica nacionalista, en defensa de la soberanía y del propio desarrollo; además de revolucionaria, que va más allá de las reformas de orden social, limitaba las prebendas a los inversionistas y la protección de los derechos de la mano de obra asalariada.

¹¹⁸ DD, *Informe presidencial*, 1925, *op. cit.*

El general Calles, en sus primeras declaraciones de prensa, afirmaba que el problema del crecimiento económico bajo control de los nacionales era el más grave problema que vivía el país, para solucionarlo, se tenían que realizar una serie de reformas, utilizando para ello los recursos naturales de la nación, en apoyo a la expansión productiva, aplicando el artículo 27 constitucional. En otras palabras, en los primeros años del gobierno de Calles se sentaron las bases legales para la creación de áreas económicas de uso exclusivo para los inversionistas mexicanos y acotaron el dominio monopolístico del capital externo en las zonas estratégicas de la economía, eliminando algunos de los privilegios con vista a un cambio con sentido social, educativo y agrario. Conforme al último punto, para la distribución de las tierras ejidales se requirió un censo y un catastro de toda la propiedad nacional.

Plutarco Elías Calles ratificó a Alberto J. Pani como secretario de Hacienda el 1 de diciembre de 1924, quien ya contaba con un eficaz equipo de trabajo; entre los cuales reconocemos al abogado Manuel Gómez Morín (1897-1972), cuya labor más destacada hasta ese entonces era su desempeño como agente financiero de México, en Nueva York. Gómez Morín estudió en la Universidad de Columbia (1921) y conocía con detalle el Sistema Federal de Reserva del país vecino. Con la asesoría de Morín, se idearon varias políticas económicas para impulsar el ahorro, incrementar las inversiones y el gasto público.

Asimismo, Pani contó con la participación de los siguientes colaboradores: León Salinas, subsecretario de la Secretaría de Hacienda; Quintín Rosas, se hizo cargo de la Dirección General del Timbre; Pedro Treviño, Subdirector General; Lorenzo L. Hernández, Tesorero General de la Nación, Fernando de la Fuente, se hizo cargo de la Jefatura del Departamento de la Secretaría de Hacienda y el Departamento Técnico Fiscal estuvo a cargo de Daniel Aguilar, que después se sub-especializó con Tomás Orozco, Jr., cuando crearon la jefatura del Departamento del Impuesto sobre la Renta. Finalmente, a Alberto Mascareñas, quien había desempeñado el cargo de Agente Financiero en Nueva York, lo nombró Subsecretario de Hacienda, por algunos meses; después del nombramiento, aseguraba Pani: **“tuve que removerlo de ese puesto, a pesar de su amistad personal con el Presidente –de la que mucho se jactaba– por encontrar estorbosos en su criterio y sus procedimientos. Aprovechando los antecedentes de banquero que se le reconocían, lo pasé a presidir la Comisión Monetaria.**¹¹⁹

¹¹⁹ Pani, *Apuntes Autobiográficos* t. II, *op. cit.*, p. 14.

Alberto J. Pani a cargo de la Secretaría de Hacienda combinó en uno solo los antiguos departamentos: Consultivo y de Legislación; e incorporó en el Departamento Administrativo el de Personal y la Oficina de Correspondencia. Aparte de agrupar estos departamentos, estableció el Departamento Técnico Fiscal, cuya función consistió en: **“formular el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, estudiando especialmente cada uno de los renglones de esta última, a fin de adaptar los impuestos a las necesidades nacionales.”**¹²⁰

Entre las reformas administrativas, se suprimieron temporalmente el Departamento de Aprovisionamientos Generales, que se encargaba de administrar y aprovisionar los materiales de consumo a las Secretarías de Estado, porque no realizaba las tareas que se tenían asignadas. Asimismo, crearon un Tribunal de Apelación para conocer todos los casos de inconformidad de infracciones penadas en materia fiscal. Todas estas modificaciones sirvieron para eliminar de la partida a los empleados superhonorarios y reducir los gastos administrativos.¹²¹

Por otro lado, una acción plausible que realizó Alberto J. Pani en su primera gestión fue establecer una comisión especial para analizar las pensiones civiles de retiro para los funcionarios públicos que no sean militares. El trabajo quedó a cargo de Miguel S. Macedo, Maximiliano Chambert, Fernando de la Fuente y Mario Guasp, quienes redactaron y pusieron a consideración la Ley que atribuía a los servidores públicos una parte proporcional de su sueldo para el mantenimiento de su retiro, a la edad de 65 años, obligatorio.¹²²

La Ley de pensiones civiles de retiro se pone a consideración en un momento clave, porque la burocracia estaba muy molesta por los retiros y la reducción salarial, cuando Pani entró a la Secretaría de Hacienda; por lo tanto, restableció los derechos a los trabajadores, y por esta vía, redujo las reclamaciones y protestas. Además, en términos políticos, redundó en estabilidad y agrado ante la personalidad contradictoria del ingeniero, quien apeló por ampliar las garantías laborales a la par de las militares.

¹²⁰ Tribunal de Apelación, decreto del 9 de julio de 1924.

¹²¹ *DO*, Decreto del 9 de julio de 1924.

¹²² *Ley General de Pensiones Civiles de Retiro*, proyecto de 6 de junio de 1925, expedida *DO*, el 12 de agosto de 1925.

2.1.1. Primera Convención Catastral

La Primera Convención Catastral tuvo como propósito primordial reformar la ley del 11 de octubre de 1922, cuyos lineamientos establecían un impuesto federal sobre la propiedad raíz, de uno al millar sobre el valor de los predios, sin incluir construcciones.¹²³ Para establecer dichas modificaciones la Secretaría de Hacienda lanzó una convocatoria a los gobernadores de los Estados y a las legislaturas de los mismos, para “estudiar las medidas que deberían de proponerse a las autoridades correspondientes de toda la República para la formación de un catastro uniforme, nacional, fiscal de la propiedad raíz y los sistemas de **impuestos sobre la misma propiedad.**”¹²⁴ Sin embargo, los propietarios mostraron inconformidad por la exclusión, a través de la prensa; de tal forma que se amplió la convocatoria para incluir la cooperación de los propietarios de predios rústicos y urbanos agrupados en las diversas Cámaras, para el estudio de la formación de un Catastro Nacional Uniforme de la propiedad raíz, pero únicamente participarían en la Primera Convención Catastral **como ‘voz informativa’ limitando la acción de sus representantes** a los funcionarios públicos.¹²⁵

La Primera Convención Catastral Nacional se llevó a cabo entre el 3 y 10 de diciembre de 1923, se establecieron cuatro comisiones: 1) Estudio de la necesidad de la formación de Catastro uniforme nacional fiscal. 2) Estudio del sistema de catastro que habría de adoptarse en la República y los procedimientos para realizarlo. 3) Estudio de la unificación del impuesto sobre la propiedad raíz en la República y la selección del sistema que habría de adaptarse para su aplicación, y 4) Estudio del procedimiento para la implementación en la República del sistema de impuestos que se adopte.¹²⁶

El debate se desarrolló bajo dos argumentos esenciales que establecían, por una parte, un catastro nacional uniforme, pero bajo un carácter jurídico, no fiscal, lo cual sería el basamento para la aplicación de los impuestos, diferenciando casos como las hipotecas, como un impuesto aparte: **“en vista de las diferencias de los catastros que existen en algunos de los Estados y de que otros de éstos carecen por completo de ellos.”**¹²⁷

¹²³ Reglamento al impuesto del uno al millar, 30 de mayo de 1923.

¹²⁴ SHCP, *Memorias de Hacienda de 1923, 1924, 1925, op. cit.*, p. 559.

¹²⁵ SHCP, *Convención Nacional Catastral*, Convocatoria, 02 de octubre de 1923 y Convocatoria a los propietarios de predios rústicos y urbanos, 30 de octubre de 1923.

¹²⁶ *Idem.*, p. 563.

¹²⁷ Dictamen de la primera comisión, *Idem.*, p. 584.

La segunda cuestión relevante discutida en las comisiones fue la distinción del problema de gravar la renta de la tierra, entendiendo esto por la renta económica y no la comercial, proponían elevar los impuestos federales al predial, con la repartición a los Estados, con tasas locales, bajo el principio de progresividad. Con este gravamen, sobre el valor comercial de la propiedad se tomaría en cuenta el incremento no ganado del valor de la propiedad (término que significa incremento del valor proveniente de factores sociales y no producto de la inversión del propietario) y desaparecerían los impuestos a la traslación de dominio y el uno al millar.

La reunión con los delegados estatales y empresarios la presidió Fernando de la Fuente, en representación del titular de Hacienda, quien a pesar de su ausencia, tenía la convicción de era urgente conocer un predial exacto, para poder llegar a la rehabilitación hacendaria; prácticamente, era una necesidad fundamental tener un censo que garantizara la recaudación para el pago del impuesto directo a la propiedad territorial.

Alberto J. Pani narró este acontecimiento como un importante avance en la organización hacendaria durante su gestión y enfatizaba: **“era de urgente necesidad la formación del Catastro Uniforme Fiscal en la República que sea la base de la imposición y el predial debería descansar sobre el valor comercial de la propiedad, deducidos los créditos hipotecarios que tendrían un impuesto aparte.”**¹²⁸

Mientras que **Obregón decía: “Comprendiendo la importancia de la institución del Catastro,** que, al describir la riqueza territorial del país, prepara los fundamentos de una buena administración política y fiscal -por lo que respecta a los impuestos sobre la propiedad raíz-, el Ejecutivo de mi cargo se ha esforzado por dictar las medidas tendientes a facilitar la expansión de las funciones **de la citada institución a todo el territorio de la República.”**¹²⁹

Al finalizar la Primera Convención catastral, la sugerencia acordada fue crear impuestos que se distribuirían entre los municipios, los Estados y la Federación, sobre el incremento no ganado de la propiedad; desapareciendo los que gravaban las traslaciones de dominio y que estarían bajo una nueva dirección catastral integrada por juntas distritales, estatales y una superior o concentradora, con asiento en la capital de la República. Así instituyeron la Dirección General de Catastro, por decreto presidencial.

¹²⁸ Pani, *La política hacendaria y la revolución, op. cit.*, p. 17

¹²⁹ *DD, Informe Presidencial, 1924, op. cit.*

Como se puede observar, los dos órdenes de gobierno, la Secretaría de Hacienda y el Ejecutivo nacional, tenían como tarea primordial contar con un censo confiable, para de esta manera, contemplar los sectores a los que se dirigirá la recaudación, porque de ello se desprendían los valores de los inmuebles urbanos o rústicos, la tasación para el pago anual de los propietarios o tenedores de predios a la municipalidad de cada distrito; entre otras asignaciones particulares que del censo catastral se desprendían. Sin embargo, los avances en censos específicos, para cada sector, quedaron a cargo del departamento de Estadística Nacional, el cual pudo publicarlo hasta 1930.¹³⁰

2.1.2 El impuesto sobre la renta

El impuesto sobre la renta tiene sus antecedentes directos en el impuesto mejor conocido como **Centenario**. El decreto lo emitió el Poder Ejecutivo, haciendo uso de sus facultades extraordinarias para legislar en el ramo hacendario. Se trataba de un impuesto federal extraordinario y pagadero una sola vez sobre ingresos o ganancias particulares, tanto a mexicanos como a extranjeros, a personas físicas o morales, que obtenían los ingresos en territorio nacional. La Ley del 21 de julio de 1921 establecía ocho categorías: del comercio, de la industria, de la ganadería y obtenidos por profesionistas con tasa progresiva entre el rango de 1 y 4%, a las cuales contribuían en mayor proporción los causantes con mayores ganancias; para los asalariados entre el 1 y 4%; mientras que para la colocación de dinero proveniente de la imposición de capitales en valores a rédito y participaciones o dividendos en las empresas fue del 1 y 4% de los rendimientos. Quedaban exentos quienes tuvieran ingresos menores de 100 pesos mensuales y los veteranos de la Batalla de Puebla.

Dicho impuesto se pagaba en estampillas que llevaba la leyenda del **Centenario** y tendría que adherirse a la declaración fiscal en el mes de septiembre. Cuando se estableció se dijo que el destino de las contribuciones de este pago serviría para la compra de barcos mercantiles nacionales y para rehabilitar los puertos.¹³¹

¹³⁰ Departamento de la Estadística Nacional, Dirección General de los Censos, *Primer Censo industrial de la República*, 15 de mayo de 1930.

¹³¹ “El presidente Obregón pagó su impuesto en la oficina principal de la Administración de Correos.” 7 de septiembre de 1921, *El Universal*, “se ha recaudado 3.5 millones por el impuesto al centenario” 15 de octubre de 1921, *El Universal*. Este impuesto estuvo inspirado en un proyecto de

Con base en la narración ofrecida por el historiador Enrique Krauze, cuando ingresa Manuel Gómez Morín a la Subsecretaría de Hacienda, le pide apoyo a Miguel Palacios Macedo (jurista, profesor de Economía política y del seminario de estudios fiscales) para realizar el proyecto de ley, el cual redactaron en una noche y sin enmiendas, fue aprobado.¹³²

Posteriormente, Álvaro Obregón introdujo la permanencia del impuesto sobre las ganancias, el 21 de febrero de 1924, con base en las facultades extraordinarias que tiene el Ejecutivo en el ramo de Hacienda, con la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecida en la Ley de Ingreso Vigente sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas. Dicho gravamen contempló tarifas progresivas del 2 al 4%, discriminando los ingresos (en efectivo o en especie) provenientes del capital como: la actividad de las empresas comerciales dedicadas a la industria, la agricultura y al comercio, de los ingresos provenientes de la actividad personal derivados del trabajo de asalariados o profesionales. El producto de lo recaudado en la ley federal estableció que un 10% sería redistribuido a los Estados y otro 10% a los municipios, también que sus ingresos serían deducibles. Mientras que al empresariado considerado causante se le aplicaría una renta presunta con el porcentaje de la utilidad de su ingreso.¹³³

Las exigencias y oposiciones a los impuestos directos como lo fue en un principio el **Centenario**, así como por el impuesto de sueldos, salarios y emolumentos y utilidades de las sociedades y empresas, de 1924, que fue reanudado con el nombre de impuesto sobre la renta, en 1925, gravaban directamente sobre el salario; motivo por el cual acarreó gran disgusto social. Pongamos por caso a las diferentes cámaras de comercio e industria, quienes se pronunciaron contra esta reforma fiscal: CONCANACO se pronunció en definitiva contra la ley *income tax* por la progresividad del impuesto; mientras que CONCAMIN pidió una prórroga para el pago. A la par, algunas empresas industriales en lo individual apelaron por el recurso de amparo, como en Monterrey, a manifestaciones y huelgas en las aduanas, como en Veracruz, que incluía pronunciamientos contra los aranceles en general.¹³⁴

Rafael Nieto elaborado en 1918 sobre un impuesto federal sobre ganancias. Carlos Sierra, *A 50 años de la Ley del Centenario*, México, Boletín SHCP, 1971, p. 9.

¹³² Enrique Krauze, *Caudillos culturales en la Revolución Mexicana*, México, S. XXI, 1976, p. 117.

¹³³ Luz María Uhthoff López “Hacia la modernización de la política presupuestaria en México. Los impuestos exteriores e interiores, 1870-1930” en: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, *Signos Históricos*, núm. 15, enero-junio, 2006, pp. 58-79.

¹³⁴ *Informes anuales rendidos por sus presidentes a las asambleas generales ordinarias, 1919-1969*, tomo 1, 50 aniversario de su fundación, México, CONCAMIN, 1970, pp. 60-62.

A partir de los dos decretos mencionados, las protestas de los comerciantes e industriales no cesaron, analista de los problemas económicos y hacendarios de México, contemporáneo a los hechos, Ramón Beteta **llegó a la conclusión que: “la tendencia en el mundo espacia los impuestos progresivos, porque ellos satisfacen la idea moderna de equidad.”**¹³⁵ Si bien Beteta comprendía las manifestaciones de intranquilidad de los sectores productivos, **con el alza de los impuestos, sostuvo la posición de que: “Si hay una sola ley que pudiera llamarse genuinamente revolucionaria, más que la de distribución de ejidos, es esta ley sobre ganancias que pretende una más justa distribución de la fortuna y un método más equitativo para sostener las cargas públicas. Un impuesto basado en la equidad y en la justicia, y guiado por la idea de aliviar la condición de los hombres de trabajo, es el que los comerciantes han pedido que se derogue.”**¹³⁶

Por su parte, Alberto J. Pani abanderó la aplicación de este impuesto, el secretario seguía las tendencias del pensamiento económico para la modernización del sistema fiscal, que se manejaban en Estados Unidos (establecido en 1913) y en Europa (desde el siglo XIX) bajo el nombre del *income tax*.¹³⁷ Si bien, hasta el momento era una política económica antipopular, Pani se encargó de promoverla y detener las polémicas surgidas, cuando se decidió aplicar el impuesto sobre los salarios de manera permanente, lo recuerda como:

El impuesto sobre la renta, por su gran potencialidad y excelencia técnica fue el núcleo de la Reforma Fiscal. Se le opuso una tremenda resistencia. Aunque en 1924 y 1925 fue muy pequeño su rendimiento, pero creciente, la recaudación de 1926 autorizó a considerar el impuesto definitivamente implantado y fue posible derogar, por un lado, una parte de la onerosa contribución federal o porcentaje con que se recargaban, para la Federación, todos los impuestos de los Estados y los Municipios y, por otro lado, muchos impuestos indirectos, entre los cuales se contaba el que pesaba sobre 'las actuaciones judiciales y administrativas' y que, además de resultar contrario a la Constitución, venía estorbando, desde los tiempos remotos del Virreinato, la expedita impartición de la justicia.¹³⁸

¹³⁵ Ramón Beteta, “equidad de los impuestos”, *El Universal*, 22 de mayo de 1924.

¹³⁶ Ramón Beteta, la Ley de impuestos sobre sueldos y utilidades, “La nueva Ley y la libertad de comercio, en: *Boletín financiero* mayo de 1924. *Pensamiento y dinámica de la Revolución Mexicana, antología de documentos político sociales*, México, México, Nuevo, 1950, p. 467.

¹³⁷ Se estableció el impuesto sobre la renta o *income tax* después de las guerras civiles en Estados Unidos y en Italia. El más antiguo es en Inglaterra con la propuesta de William Pitt Tax en 1798; en Alemania después de la revolución de 1848. España en 1910, El Salvador y Costa Rica en 1914, Canadá en 1917, Bélgica, Colombia y Argentina en 1919, España en 1920, **Vid.** Francisco Comín, *Historia de la hacienda pública I. Europa*, Barcelona, Crítica, 1996.

¹³⁸ Pani, *El problema supremo de México...*, *op. cit.* p. 75.

Continuando con el argumento de Pani, al establecer el impuesto sobre la renta se discriminaría entre las diversas clases de rentas, es decir, las del capital y las del trabajo, solamente respetando el símbolo de progresividad para que paguen más quienes más tienen. En este sentido, enfatizaba:

Las principales modificaciones introducidas en la ley del ingresos de 1924 para formar – conservando su estructura general– la de 1925, tendieron a simplificar mediante la **clasificación más técnica de los ingresos federales en los cuatro grupos de “impuestos”, “derechos”, “productos” y “Aprovechamientos” y la supresión de gabelas improductivas y estorbos**; a aumentar en lo posible, y sin perjuicio de la economía nacional, los recursos naturales del Erario y, sobre todo, a continuar la reforma fiscal iniciada por medio de la creación de nuevos elementos correctores del defectuoso régimen imperante, y de la vigorización del régimen ya incubado de dicha reforma: el impuesto sobre la renta.¹³⁹

Para el secretario de Hacienda los impuestos indirectos, eran desproporcionados, injustos y regresivos, porque recaían con más fuerza sobre los pobres, mientras que a los ricos poco les afectaba el gravamen, ya que el impuesto representaba una fracción mínima de sus ingresos. Los impuestos indirectos recaían en el comercio, su pago repercutía al consumidor, quien absorbería el gasto al transferirlo al precio de los productos. Pani traduce la lógica del cambio así:

El defecto fundamental del sistema fiscal de la Federación es, desde el punto de vista administrativo, su complicación y el número fabuloso de impuestos y tasas vigentes. Basta citar, en este respecto, la Ley del Timbre, que abarca -en un completo desorden de más de cien tasas- actos, documentos y contratos, sin discriminar la naturaleza de las operaciones gravadas ni la clase de las rentas o utilidades obtenidas. Así, por ejemplo, el impuesto sobre compraventa, cuya cuota es de un medio por ciento, gravita lo mismo sobre los artículos de primera necesidad, como la harina o la sal, que sobre los de lujo, como las ricas telas, el oro o **los diamantes...** El impuesto de que se trata, con cuota de un medio por ciento sobre el monto de cualquiera operación de compra-venta, afecta lo mismo los artículos de primera necesidad, como el maíz y la manta, que los de lujo, como las ricas telas, el oro o los diamantes: y como a estos últimos corresponde el menor volumen de las operaciones gravadas, son los consumidores pobres los que soportan casi todo el peso del impuesto. La situación de estos consumidores, además, se empeora, porque el gravamen se causa por cada operación de compra-venta y cuando un artículo pasa por varios vendedores se pagó otras tantas veces el impuesto, aparte de que, por virtud de la incidencia, el vendedor recobra siempre del comprador una cantidad mayor de la que entrega al Fisco, sin que las autoridades puedan evitar el consiguiente encarecimiento de la vida.¹⁴⁰

En la exposición de motivos de la Ley relativa al impuesto sobre la renta, el Secretario de Hacienda **declaró que:** “la escuela liberal en materia de imposición aplicaba el principio de igualdad pero con una total falta de justicia social: los seres humanos son diferentes física, intelectual, moral y, sobre todo, económicamente es inconclusa la falta de justicia y de

¹³⁹ Pani, *La política hacendaria y la revolución, op. cit.*, pp. 22-23.

¹⁴⁰ *DD, Informe presidencial, 1924, op. cit.* Pani, *El problema supremo de México*, pp. 20-21.

equidad de un sistema que se funda en semejante absurdo...” por lo cual, se proponía establecer dicho impuesto directo con tasas progresivas, dando la posibilidad de elevar el nivel de vida del pueblo y aminorar las profundas diferencias de la sociedad mexicana. La progresividad indicaba que a mayor riqueza, mayor es la tasa de tributación. Con ello, se propondría transformar la estructura inminentemente indirecta de impuestos al consumo, para dar paso al sistema de tributación de carácter directo, colocando a las finanzas públicas **como un instrumento de redistribución de la riqueza. En palabras de Pani se: “orientó la marcha de la Secretaría de Hacienda hacia la promoción del progreso material de México.”**¹⁴¹

Así el impuesto sobre la renta se estableció el 18 de marzo de 1925 y su Reglamento el 22 de abril de 1925, con el principio fundamental de progresividad, como ley quedó basada en cuatro postulados: a) exención del gravamen para ingreso mínimo; b) diferenciación de las distintas clases de rentas: capital y trabajo o trabajo; c) progresividad en el impuesto; d) reducción de cargos de familia. Los beneficios de la recaudación de tales impuestos se dividían entre la federación, los estados y los municipios, se le otorgó el 80% a la primera y el 20% restante a los dos últimos.¹⁴² Conjuntamente quedaron definidas las siete categorías o Cédulas, gravables de acuerdo a los ramos de: comercio, industria, explotación agrícola, a la imposición de capitales (precisa en intereses, descuentos, anticipos, depósitos, obligaciones, bonos, acciones, fianzas y arrendamientos e inversiones u operaciones de capital); de participaciones obtenidas en explotaciones de subsuelo o en concesiones de Poder público; trabajo a sueldo o salario; y del ejercicio de una profesión liberal, artesanal, artística, o cualquier otra ocupación lucrativa no comprendida en las cédulas anteriores.¹⁴³

Finalmente, el impuesto sobre la renta en sus primeros años, alcanzó las expectativas que se tenían para diversificar la base recaudatoria: en 1924 representó el 6.8% y al año siguiente se elevó a 8.7 porcentuales del total de los ingresos federales, que representaron 13 millones de pesos. Sin embargo, con la caída del ingreso per cápita de 1926, descendió a 7 millones manteniendo la recesión por un año más, por esto cuando Pani salió como titular de la Secretaría de Hacienda, en 1927, el impuesto sobre la renta aportaba la exigua cantidad de 5 millones de pesos.

¹⁴¹ *Idem.*, p. 22.

¹⁴² DO, *Ley del impuesto sobre la Renta*, 18 de marzo de 1925.

¹⁴³ DD, *Informe presidencial*, 1925, *op.cit.*

2.1.3 La Primera Convención Nacional Fiscal

En la Primera Convención Nacional Fiscal se negociaron crear nuevos acuerdos que sirvieran para uniformizar y distribuir la competencia de los impuestos entre la Federación y los gobiernos locales, dichas reformas se realizaron paulatinamente hasta concretarse en décadas subsiguientes.

La Convención se celebró en ocho sesiones, entre los días 10 al 22 de agosto de 1925, fueron electos, como presidente, el jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Lic. Fernando de la Fuente y como vicepresidente, el Lic. Manuel Gómez Morín. También participaron como representantes del gobierno federal Juan José Sánchez, Octavio Medellín Ostos, Ignacio Navarro, José Vázquez Santaella, Ángel Silva, Ricardo Olivares y Bernardo Iturriaga. El primero sonoreense muy allegado a Obregón y Calles; mientras que el segundo, con mayor trayectoria política, había sido subsecretario de Hacienda en la administración pasada.¹⁴⁴

En la Primera Convención Nacional Fiscal, se nombraron tres comisiones: para formular un plan nacional de arbitrios; para analizar el problema de la concurrencia y reformas constitucionales; y para tratar diversos dictámenes como los métodos de recaudación, distribución y restricciones. La primera de dichas comisiones se dividió en cinco subcomisiones de tres representantes, en ella estudiaron los impuestos sobre la propiedad territorial, que propusieron uniformar la imposición, crear un catastro, ubicar a los propietarios y/o representantes, legales, suprimir la contribución de traslación de dominio, que no se ejecutara ninguna exención para este sector y se gravara el incremento no ganado.

La subcomisión que estudió los impuestos sobre la industria y el comercio, se propuso la uniformidad de todos los impuestos al ramo, substituir los de patente, compraventa y capitales, por uno sólo sobre utilidades. Mientras que sobre los impuestos especiales argumentó su desaparición y propuso que sólo sean gravables artículos que por su abundante producción representen una considerable suma. Los analistas sobre el impuesto

¹⁴⁴ *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925, presentada por el C. Secretario de Hacienda ingeniero Alberto J. Pani al Congreso de la Unión con especial referencia al período comprendido entre el 26 de septiembre de 1923 y el 31 de diciembre de 1925*, México, Cultura, 1926, p. 125 y p. 518.

sobre capital propusieron uniformar el sistema de tributación y su tarifa, incluir todas las herencias, legados y donaciones sin exenciones. La última subcomisión trabajó en el estudio de los actos jurídicos y adquisiciones profesionales, promovió la supresión de los gravámenes con respecto al estado civil de las personas, pero se reservó su dictamen para realizar un estudio relativo sobre las profesiones, tal vez porque se empalmaba con lo relativo al impuesto sobre la renta.¹⁴⁵

En términos generales, podemos decir que en la Convención se estudiaron los métodos para mejorar la cobranza y la diversificación de ingresos federales, para terminar con la anarquía fiscal. Asimismo, en ella se analizaron a detalle la concurrencia y la sobreposición de los impuestos a la producción, consumo y trabajo, para mejorar la distribución con justicia de la carga impositiva entre la federación, entidades y municipios. Los problemas de anarquía e inequidad fueron los lineamientos claves que promovieron la federalización de la carga impositiva, porque al conformar los reglamentos –que contenían los derechos y obligaciones de los causantes, de manera clara y específica, a los renglones involucrados–, se decide el establecimiento de nuevos impuestos, administrados por las autoridades centrales, para combatir la corrupción administrativa.

Sobre la complicación fiscal hacía referencia a la concurrencia para la realización de las cuotas, bases de la imposición, reglamentación, formas, temporalidad de los pagos, etc. Al hablar de modernizar el sistema alcabalarío se manejó como sinónimo de centralización, que responde a una exigencia pragmática de canalizar los recursos a los ingresos federales y de ahí repartir a los Estados, para beneficiar a los gobiernos de las rentas, porque no todos los compartían; dicha centralización simplificaba la estructura general de las disposiciones tributarias. En este sentido agregaba Pani: “su complicación, agravada por la supervivencia de impuestos anticuados, incosteables o incompatibles con el espíritu del Nuevo Régimen.”¹⁴⁶

¹⁴⁵ Enlistado de los delegados a la Convención: Juan Lozano (Aguascalientes), Silvestre Pavón Silva (Campeche), Senador Higinio Álvarez (Coahuila), Calos Duplán (Colima), Miguel Collado (Chiapas), Antonio Gutiérrez (Chihuahua), Ignacio García Téllez (Durango), Saturnino Martínez (Guanajuato), Armando Cuspinera (Guerrero), J. Santos García Aréchiga (Hidalgo), Juan B. Isábala y Romualdo Parra (Jalisco), Adalberto Gómez Jáuregui (México), Luis Garrido (Michoacán), César Córdoba (Morelos), José María Aguilar (Nayarit), Gilberto Heredia (Nuevo León), Heliodoro Díaz Quintas (Oaxaca), Senador Francisco Trejo (Puebla), José Rivas Llaca (Querétaro), Hilario C. Hermosillo (San Luis Potosí), Alfonso Romandía Ferreira (Sonora), Horacio Lacroix (Tabasco), Marte R. Gómez (Tamaulipas), Mauro Angulo (Tlaxcala), Matías J. Malpica (Veracruz), Arturo Cisneros Canto (Yucatán), Daniel Benítez (Zacatecas). *Idem.* 124-125 y 519.

¹⁴⁶ Pani, *Apuntes autobiográficos*, tomo II, p.17.

El Secretario de Hacienda frente a la prensa, empresarios y funcionarios, que asistieron a la Convención Nacional Fiscal para clausurar el evento, **afirmó que:** “Otro de los defectos del régimen que impera en todo el país es el de su extraordinaria complicación, ya que las cuotas, las bases de la imposición, las reglamentaciones, y las formas y épocas de pago de los impuestos, se multiplican hasta el punto de crear un estado de confusión y de incoherencia, casi anárquicas, **en materia fiscal.**”¹⁴⁷ Por ello, Pani invitaba a reconsiderar el alza de los impuestos para mejorar la administración pública, en beneficio mutuo de los estados y la federación y que no se presentara sobreposición de los gravámenes. Igualmente resume las causas de la grave situación impositiva de la siguiente manera:

- 1) La complicación de los impuestos, agravada por la supervivencia de muchos anticuados, incoasteables o incompatibles con el espíritu del Nuevo Régimen;
- 2) su composición casi exclusiva de impuestos indirectos, que pesan infinitamente más sobre los pobres que sobre los ricos y engendrados por propósitos puramente fiscales, esto es, de obtener solamente los recursos necesarios para sufragar los gastos públicos; y
- 3) la carencia de preceptos constitucionales que determinen técnicamente los diversos campos de imposición del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios.¹⁴⁸

Los delegados acordaron reunirse cada cuatro años, con la tarea de establecer impuestos que debieran causarse en toda la República, uniformizar sistemas impositivos y delimitar competencias de las distintas actividades fiscales, para que las autoridades locales tuvieran participación en los rendimientos, en la fijación de coeficientes y tasas, además de la reglamentación. El último punto propuesto y aprobado se refiere a la manera de ejecutar los acuerdos de la Convención Nacional Fiscal, para lo cual se crear una Comisión permanente dentro del Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda, misma que prepararía los trabajos de las convenciones fiscales posteriores. En el Apéndice 2, especificamos los rubros y las conclusiones de las tres Comisiones.

De manera resumida, podemos decir que a partir de la Primera Convención Nacional Fiscal se avanza en la federalización de los siguientes impuestos:

- Los estados tenían el poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales.

¹⁴⁷ *Memorias de Hacienda 1923, 1924, 1925, op. cit.*, 534. José Iturriaga de la Fuente, *La revolución hacendaria. La Hacienda pública con el presidente Calles*, México, SEP, 1976, p. 73.

¹⁴⁸ Yañez, *op. cit.*, p. 202.

- El poder tributario federal sobre el comercio y la industria; sin embargo los estados debieran participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados.
- Los impuestos sobre las herencias y las donaciones eran exclusivos de los estados, pero el gobierno federal debiera participar en sus productos conforme a bases uniformes; con base en la Ley de Herencias y Legados y sobre Donaciones (31 de diciembre de 1925) establecido bajo el antecedente del impuesto a la Propiedad y sobre Legados y Donaciones, uno al millar sobre la propiedad raíz rústica y urbana (30 mayo de 1923).¹⁴⁹
- Los impuestos especiales se tratarían de forma separada en futuras convenciones a fin de establecer si la recaudación se daría por la Federación o por los estados, y ambas clases de entidades participarían de ella; ya que incluía varios rubros tales como minerales, alcoholes, tabacos, maderas e hilados y tejidos.
- Se incluía nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los estados.¹⁵⁰

Con las nuevas reformas al sistema fiscal se obtuvo el equilibrio deseado, entre otras razones, porque al centralizar los recursos la federación fortaleció los cuatro órdenes de gobierno: regulación, incentivos, administración y reparto de los ingresos; mientras que los municipios los recaudaban y se dividirían las competencias. Con lo anterior, se argumentaba una mejora en la redistribución y se corregirían los desequilibrios intrarregionales, así negociaron las bases económicas para establecer el presidencialismo que centralizó la concurrencia en manos del poder Ejecutivo.

En definitiva, la base de la discusión fue el federalismo y modernización de la estructura tributaria, heredada de la época colonial. Si el Estado concentraba los ingresos fortalecía a la Federación, aunque lo complicado era garantizar con equidad la asignación de las partidas presupuestarias destinadas a las entidades y municipios.¹⁵¹ En parte, centralizar requirió garantizar los impuestos directos y progresivos para el interés nacional, que no sólo beneficiaba el Estado, sino también a las autoridades locales con la retribución, porque su tarea no era sólo se centraba en recabar, también en administrar los recursos.

¹⁴⁹ *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, op. cit.*, pp. 543.

¹⁵⁰ Con adición a los artículos 131 y 117 de la Constitución. *Vid.* SHCP, *Primera Convención Nacional Fiscal, Memoria*, 2 ed. México, SHCP, 1932.

¹⁵¹ Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2003.

2.1.4 Los impuestos a la producción y comercio

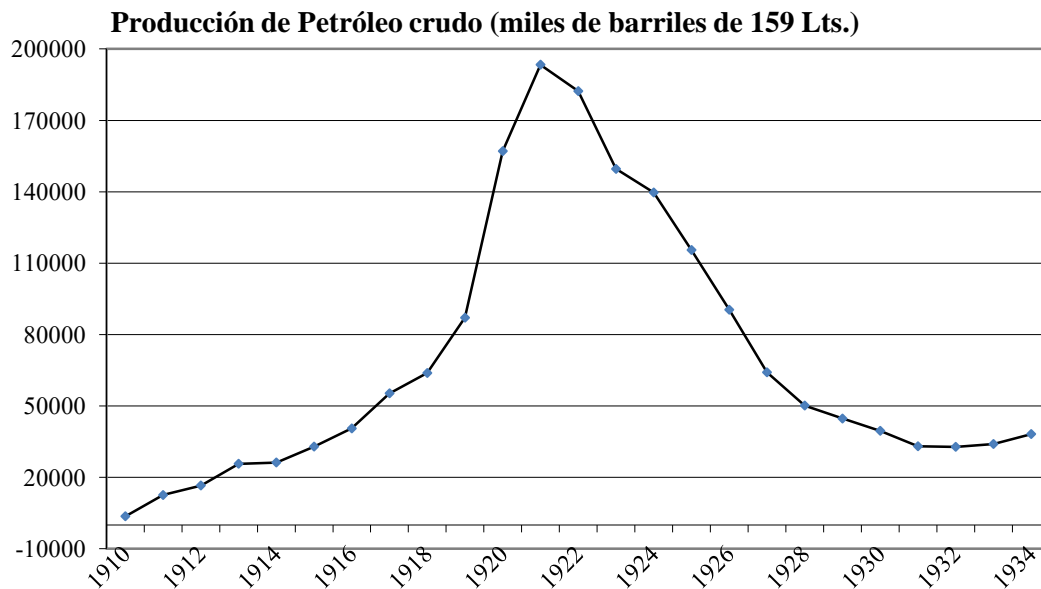
Como preámbulo al análisis de los datos recabados, cabría tomar en cuenta que todas las actividades mercantiles están regidas por leyes y reglamentos dentro de los cuales se encuentran los de carácter tributario, para hacer más efectiva su recaudación se han ido perfeccionando los Códigos, que disponen cómo se deben registrar los impuestos directos y aprovechamientos, regula contratos y concesiones y qué tipo de impuestos debe pagar cada rama, qué derechos, qué productos, indica sus prestaciones, contraprestaciones. Todas las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales federales quedan por escrito en el Diario Oficial, así como sus rectificaciones, cambios o derogaciones, en todo caso en las memorias de Hacienda, este apartado hemos analizado algunos ramos que consideramos atractivos por su importancia en la economía nacional.

En términos financieros, el petróleo contribuía al erario una parte significativa, el cual comprendía en tres partes, por una, la producción; la exportación, como segunda; mientras que sobre la explotación de recursos naturales, constituyó la tercera; entre otras aportaciones que representó su inversión productiva, destinado en gran medida como aval en las negociaciones, dentro de los tratados comerciales. La administración hacendaria no logró contrarrestar el descenso de los ingresos petroleros y mineros, del cual se dependía sustancialmente, casi en un 21% para el año de 1923, bajaron al 13.5% en 1925, dentro del impuesto de industrias extractivas. También se verificó una caída de los ingresos, que se debió en gran medida a la baja producción petrolera y minera, más que a las presiones fiscales.¹⁵²

Entre 1920-1921, México aportó 26% de la producción mundial del petróleo, constituyendo el principal producto de exportación; pero en 1924 con el descubrimiento de vastos nuevos depósitos de petróleo en Oklahoma, Texas, Luisiana, California, Colombia y Venezuela, de pronto, restringieron las compras de petróleo mexicano. La dependencia del país por los ingresos del sector influyó directamente en el descenso del total de los ingresos, ni la reforma hacendaria, ni la creación de nuevos impuestos: renta y gasolina, lograron contrarrestar la caída incontrolable.

¹⁵² Pani, *La política hacendaria y la Revolución, op. cit.*, pp.163-187. Ver, cuadro 1.2 *Porcentaje del Total del ingreso y las fuentes más importantes*, apéndice 1.

Gráfica 1



Fuente: *50 años de revolución mexicana en cifras, op.cit.* p. 67

En la gráfica 1, *producción de petróleo crudo, 1910-1934*, observamos claramente la fuerte caída en la producción nacional del energético a la llegada de Calles a la Presidencia y la tendencia se fue extendiendo hasta la recesión entre 1926 y 1932, con una estabilidad para el año de 1934, con fuertes pérdidas. La bonanza del petróleo sólo prevaleció un quinquenio. La producción petrolera alcanzó su nivel más alto en el año de **1921, durante el cual se produjeron 193'398,000 barriles. A lo largo de la década, la producción disminuye hasta llegar en 1930 a 39'530,000 barriles. Aunque los petroleros argumentaron que la legislación y los impuestos fueron la causa de la baja en la producción, lo cierto fue que se debía a una baja de los precios en el mercado mundial del petróleo y sus derivados, debido a la sobreproducción mundial. Los precios al mayoreo del petróleo y sus derivados bajaron en un 28% entre 1926 y 1927 y en más del 60% entre 1926 y 1930 y la refinación en un 70%.¹⁵³**

¹⁵³ Ernesto Lobato López, "El Petróleo en la Economía", en: *México, 50 años de Revolución, op. cit.*, pp. 315-326.

Los impuestos por exportación de recursos naturales disminuyeron significativamente por la baja producción sobre industrias extractivas: petróleo y minería, descendieron del segundo al tercer lugar de mayores aportaciones al erario público, para 1923 representaba casi el 21% el total de los ingresos, para el año de 1925 sólo alcanzó los 13.5% del total recabado.¹⁵⁴

Con relación a la minería, se establece la federalización de los siguientes impuestos: sobre títulos, sobre pertenencias (anual), por liquidación y aplicación de la participación concedida a los municipios en los productos del impuesto minero, por definiciones de los productos mineros gravados y de algunos términos empleados en las industrias minera y metalúrgica. En su reglamento quedaron especificadas las disposiciones generales, por oficinas recaudatorias ante las oficinas federales de ensaye e inspección de producción minera, penas y cobros. Asimismo, se establecía la circulación en las zonas fronterizas y marítimas, las aduanas e inspecciones de muestreo anexas a ellas (peso, muestreo y marca de minerales y determinación química de sus contenidos). En ella, se prevenían los títulos de propiedad minera por concesiones temporales de explotación con un límite de 30 años y nuevas reglas estipuladas en un Código Minero.¹⁵⁵

Con la ley de minería podemos observar dos vertientes en la política hacendaria, porque en ella, también quedan definidos derechos, su participación en el ensaye, fundición y amonedación de los recursos extractivos. Observaremos los pormenores en el siguiente capítulo por la necesidad de fundir barras que podrían ser exportables, como reserva para la acuñación de moneda fraccionaria o como fondo regulador del Banco de México. El problema fue la caída del precio internacional de la plata; México era un país exportador de minerales, principalmente de oro, plata, zinc, cobre y plomo. Como el impuesto al comercio exterior fue el más socorrido por la hacienda pública, en las aduanas se reformaron dos veces consecutivas con Pani tratando de retroalimentar lo más posible las arcas con la reforma a la Ley de Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Sandra Kuntz, “El comercio México-Estados Unidos, 1870-1929: Reconstrucción estadística y tendencias generales” en: *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, vol. 17, no. 1, 2001, pp. 71-107.

¹⁵⁵ *DO*, Ley de Minería 9 de febrero de 1926, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Memorias de Hacienda*, 1962, vol. 2, 1926-1928.

¹⁵⁶ Ley de Ordenanza General de Aduanas Marinas y Fronterizas, 10/febrero/1925, y 6/julio/1926, *Memorias de Hacienda*, 1962, vol. 2, 1926-1928.

El concepto al impuesto al comercio exterior, en 1924 representó el 29.4% del total de los ingresos y el mismo se contrajo al 28.7% en tan sólo dos años. Las principales aportaciones provenían del saldo favorable de comercio exterior, en gran parte, durante la década de los veinte, pero se contrajo gradualmente, pasó de casi 280 millones de dólares en 1920 a 123 millones en 1923, logrando estabilizarse con 140 millones aproximadamente, entre 1924 y 1927; debido a las exhaustivas labores de la Comisión de Aranceles que reorganizó e implementó las cuotas arancelarias.¹⁵⁷ La exportación basada por los productos minero, petróleo y agrícolas en general; la continuidad en la producción interna de artículos como el café y el henequén con una demanda potencial en el exterior.¹⁵⁸

Como se observa en el Cuadro 2 *Porcentaje del total de ingresos*, los impuestos postales y timbres eran el tercer rubro más importante, lo incrementaron del 15% que se tenía en 1923 a 18% en 1924 y 1925, alcanzando la suma de 34 millones de pesos de los impuestos recabados, en 1926. Como impuesto adicional, la industria textil pagó por concepto de deuda pública presionando al sector con incrementos en el transporte y en la gasolina (30 de marzo de 1925). Este último, establecido con base en las facultades extraordinarias del Ejecutivo, con la garantía de obtener recursos para la construcción de carreteras, principalmente; pero también para solventar la recién formada Comisión Nacional de Caminos a la que se le invirtió 27 millones de pesos, entre otras obras que el gobierno federal invirtió el gasto público en instituciones análogas como la Comisión Nacional de Irrigación, a la cual se le destinaron 38 millones, en 1924.¹⁵⁹

Cuadro 2
Porcentaje del Total del ingreso y las fuentes más importantes

| | 1923 | 1924 | 1925 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Impuesto sobre comercio exterior | 35.7 | 29.4 | 28.7 |
| Impuesto sobre industrias extractivas | 20.9 | 17.9 | 13.5 |
| Timbres fiscales | 15.2 | 18.5 | 18.2 |
| Impuesto sobre la renta | 6.1 | 6.8 | 8.7 |
| Otros impuestos internos | 24.1 | 27.4 | 30.9 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

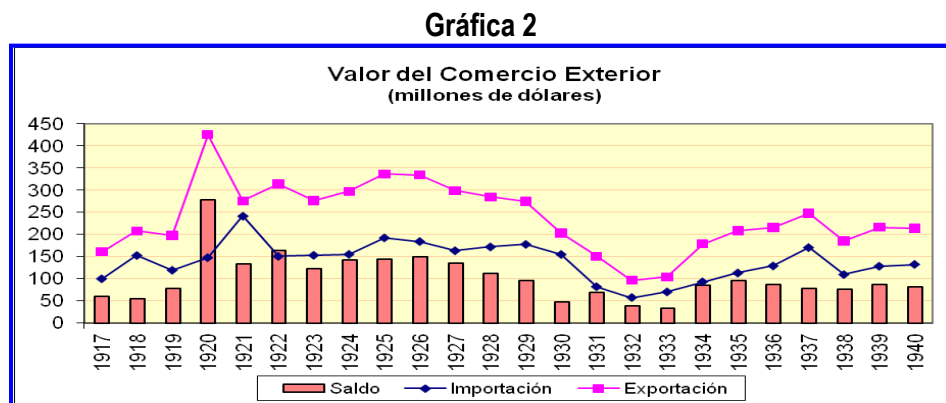
Fuente: AJP, *La política hacendaria y la Revolución, op. cit.*, pp.163-187.

¹⁵⁷ Decreto del 22 de abril de 1925.

¹⁵⁸ Para analizar las particulares exenciones fiscales, se recomienda ver el texto de: Jean Meyer, "Mexico: Revolution and Reconstruction in the 1920s", en Leslie Bethell, ed., *The Cambridge History of Latin America*, Vol. V, 1870-1930, Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge UP, 1986.

¹⁵⁹ Sterrett y Davis, *The Fiscal and Economic Condition of Mexico*, "Report submitted to the International Committee of Bankers on Mexico" 25 mayo de 1928, p. 61.

Las inclinaciones tanto de importaciones como exportaciones respondieron ante crisis de 1929 llegando a un saldo desfavorable de 48 millones, en 1930; tomando en cuenta que tan sólo un año antes representaba 97 millones; asimismo, de manera regresiva, observamos que tan sólo una década anterior había representado 278 millones de dólares, el saldo del comercio exterior, fue el año cumbre, como lo representamos en la gráfica 2.



Fuente: *Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos*, 1948

El comportamiento inicial de los flujos económicos verifica la recuperación de las importaciones fue extraordinariamente rápida, se observa una contracción a partir de 1926 y el derrumbe económico general con la crisis de 1931, la observación aprecia que durante los dos secretario de Hacienda: Pani y Montes de Oca, trabajaron sin déficit en la balanza de pagos, pero sus declinaciones afectaron a la estructura tributaria por lado de las recaudaciones.

En términos generales, en el quinquenio que manejó las finanzas públicas Alberto J. Pani, en materia fiscal, los avances fueron significativos, se redujeron los gastos administrativos dando cabida a proyectos sociales, caminos, puentes, agricultura y riego; llevando a cabo las labores de reconstrucción económica por medio de la organización de los sectores productivos. Sin embargo, se tenía una baja concurrencia debido a la falta de disposición de censos generales de catastro y de actividades mercantiles, se apoyaron en las recomendaciones de la Convención Nacional fiscal para igualar tarifas y establecer los cargos a través del recién formado Tribunal de Apelación para penas fiscales. La política fiscal en el período estuvo claramente influida por la concepción liberal de igualdad, libre concurrencia, equilibrio presupuestal y el establecimiento del impuesto de la renta, aunque la principal fuente de recaudación continuó siendo el comercio exterior seguido de la extracción de petróleo y plata, insumos que también tenían una significativa participación en la exportación.

2.2 La gestión hacendaria con el secretario Luis Montes de Oca

Luis Montes de Oca fue secretario de Hacienda con los gobiernos de Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio, durante el período del 16 de febrero de 1927 al 20 de enero de 1932, época de agitación política y crisis económica. Desde el ejercicio fiscal precedente, la situación financiera permanecía frágil, ya que dependía demasiado de los ingresos aleatorios como lo eran los impuestos a la exportación del petróleo y la minería, en especial oro y plata; aunado con los levantamientos armados producto de la guerra cristera –que le costó al erario varias decenas de millones de pesos–, se buscó hacer un esfuerzo por equilibrar las finanzas públicas, pero la baja recaudación de los ingresos públicos causaron una crisis interna que se expandió con la Gran Depresión. En este apartado se analiza el quinquenio que Luis Montes de Oca administró las finanzas nacionales y la red de funcionarios que lo apoyaron en esta labor.

Luis Montes de Oca integró un nuevo equipo de trabajo para acompañarlo en la administración del Secretaría de Hacienda, entre los colaboradores cercanos se localizaron a Francisco Valladares, quien fue su secretario particular; a Rafael Mancera Ortiz le confirió el cargo de subsecretario del ramo; designó a Gustavo Ricardo Velasco Adalid en la subdirección de Bienes Nacionales (1927-1931) y posteriormente, en la dirección del Presupuesto de la Federación (1931-1932); mientras que a Saturnino López lo nombró jefe del Departamento Administrativo; Lorenzo Hernández y Pedro H. Gómez, consecutivamente, los asignó en la dirección de la Tesorería General; Daniel R. Aguilar lo nombró jefe del Departamento Técnico Fiscal; a Francisco Velasco le dio el cargo de jefe de la Oficina de Inspección de Oficinas Federales de Hacienda y Jesús Silva Herzog la jefatura del Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos.¹⁶⁰ Este grupo de funcionarios apoyarían los propósitos, visiones e ideas del secretario de Hacienda para modernizar el manejo del despacho público.

¹⁶⁰ Marte R. Gómez, *Vida política contemporánea. Cartas de Marte R. Gómez*, t. 1, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 347.

2.2.1 La Comisión Reorganizadora

La primera acción de Luis Montes de Oca, a cargo de la Secretaría de Hacienda, fue ordenar un estudio relativo a la organización administrativa del ramo; con el fin de que se propusieran las reformas que fueran necesarias, para que el despacho de los asuntos se efectuara con eficiencia, ahorro económico y de tiempo, por medio de la uniformidad de métodos y del establecimiento de sistemas que evitaran la duplicidad de labores.¹⁶¹ En este sentido, el nuevo titular de Hacienda solicitó un balance de los Contadores Públicos Titulados: Tomás Vilchis y Tomás Thierry, el cual consistió en proponer un plan específico para la Secretaría de Hacienda, según el informe del 15 de agosto de 1927:

Hasta el comienzo del actual período presidencial, puede decirse que la administración de la Secretaría no había obedecido a ningún programa definido, careciendo por completo de unidad, de eficiencia y de economía. Múltiples labores estaban duplicadas; otras que debieran tener homogeneidad estaban en completo desacuerdo, y trabajos que por su índole debieran corresponder a determinado departamento u oficina, estaban confiados a otros cuyo objetivo era totalmente distinto.¹⁶²

Los contadores revelaron una carencia absoluta de un plan de la Secretaría de Hacienda, falta de criterio en la organización, en la reglamentación general de funciones, en la carencia de archivo y de equipo. Asimismo, remarcaron que el personal de la Secretaría estaba poco calificado, ello reflejaba que los métodos de estadística para poder orientar la buena marcha de algunas dependencias fueran nulos; de tal manera, la burocracia realizaba los trámites establecidos más por costumbre que por eficiencia. Los contadores auditores proponían delegar responsabilidad a los jefes de sección, porque al firmar sus propias resoluciones no se desligan las responsabilidades y apoyaban a reducir la constante repetición de labores, la invasión de facultades y la falta de coordinación entre las dependencias. En conclusión, los auditores reflejaron que en la Secretaría de Hacienda había una carencia de autonomía, porque no subsistía por sí sola, debido a tales faltas.

Por otra parte, el informe permite observar un interés por el establecimiento de los nuevos métodos de contabilidad y auditoría aplicados en la profesionalización de la hacienda pública. Para realizar esta tarea de modernización se propuso una Comisión de Reorganización; la cual estuvo encargada por el Presidente Rafael Mancera, junto con

¹⁶¹ SHCP, *Comisión de Revisión Contable, Informe sobre la revisión de la contabilidad del gobierno federal*, 1928, pp. 47-49.

¹⁶² SHCP, *Comisión Reorganizadora, 1927-1928, Informe de sus labores*, México, 1928.

Saturnino Pérez López, Hermenegildo Díaz, Tomás Vilchis y Davis Thierry, lo apoyaron en esta labor, cuyas funciones iniciaron el 1° de septiembre de 1927 hasta al 31 de agosto de 1928.

La Comisión Reorganizadora redactó un programa de actividades para la ejecución de trámites por dependencia, así como la fusión de otras incluidas en la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Código Fiscal Federal. La función principal de esta Comisión fue renovar las dependencias de la Secretaría de Hacienda, unificar los procedimientos mediante reglamentos, reducir el costo de la administración y la selección del personal; promovió el programa de centralización de los servicios, mejoramiento de los procesos de correspondencia, así como la creación de sub-dependencias con Julio Novoa, Francisco Borja, Luis Magaña, José Ferell, Gonzalo Quintana, Roberto Guerrero, Abel Espinoza, Diego Moreno, Carlos Zetina y Francisco J. Gamoneda, como responsables del proyecto.

Este último, fue un destacado bibliotecario, organizó y catalogó todos los libros dispersos en los distintos departamentos de la Secretaría de Hacienda creando un acervo de más de 5,000 libros que fueron albergados en la Biblioteca Lerdo de Tejada, inaugurada el 1° de septiembre de 1928. La mayoría de su colección deriva de los asuntos financieros, económicos y sociales siendo hasta nuestros días una biblioteca pública, especializada para la consulta de los archivos económicos, base del estudio presentado y guía didáctica de cualquiera de los temas relacionados con la administración pública.¹⁶³

En los trabajos de contabilidad y finanzas se integraron Antonio Manero y Jesús B. Arechavala, quienes formaron un enlace con la Oficina del Registro de Finanzas, creada para realizar los cuadros estadísticos de los recursos y obligaciones del erario, mensualmente y anualmente publicado en la Memoria de Hacienda. Manero fue responsable de la Memoria del año de 1927, altamente confiable como fuente histórica. También participaron Carlos Duplán y Jesús Silva Herzog, quienes auxiliaron en la estructura y funciones de la Oficina de Central de Archivo, con los departamentos de Biblioteca y Archivos Económicos de la Secretaría de Hacienda. Ahí la Comisión Reorganizadora incluyó una serie de conferencias, celebradas entre el 22 de marzo y el 23 de mayo de 1927, con los siguientes títulos y expositores:

¹⁶³ SHCP, *Informe de labores de la Comisión Reorganizadora de la SHCP, 1927-1928*, México, 1928. Resumen en: *Revista de Administración Pública*, 54, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, abril Junio, 1983, p. 415 y ss.

El problema de la tierra en México, Jesús Silva Herzog.
El crédito agrícola en México; Manuel Gómez Morín.
Los problemas del petróleo en México; Pedro de Alba.
Legislaciones Mineras de México y los impuestos de la minería; Norberto Domínguez.
Las industrias de la transformación; Humberto Tejeda.
La industria del transporte; Ángel Peimbert.
Historia del comercio de México; Francisco Gamoneda.
Función de los aranceles aduanales en la política hacendaria de México; Carlos Arroyo.
El cambio internacional y la balanza de cuentas; Roberto Casas Alatríste.
Problemas monetarios de México; Antonio Espinoza de los Monteros.
Las instituciones de crédito en México; Fernando Díez Barroso.
La emisión de billetes y la cartera de los bancos emisores; Fernando de la Fuente.
La deuda pública de México; Roberto López.
La repercusión y la incidencia de nuestros impuestos; José Vázquez Santaella.
Impuesto sobre la renta en México; Luis G. Pardo.
El nuevo sistema presupuestal; Luis Sánchez Pontón.

Los estudios presentados muestran el interés por difundir los cambios de estructura e institucionales en la política económica nacional. Con base en las mencionadas aportaciones, la Comisión Reorganizadora se encargó de reformular los reglamentos para cada dependencia, mejorar los métodos de contabilidad que emitía la Tesorería, simplificar los trámites y correspondencia entre su organigrama con las reformas hechas al Departamento de Crédito, Dirección de Timbre, Casa de Moneda, Oficina Impresora de Hacienda y al Almacén de estampillas. Entre las propuestas más destacadas estuvo el acuerdo para el servicio civil para todos los empleados de la Secretaría de Hacienda y establecer un Código Nacional Fiscal. Esto último trascendió inmediatamente, ya que el 13 de febrero de 1929, se facultó al Ejecutivo para la designación del Código Fiscal de la Federación y hacer las reformas fiscales convenientes para la revisión o amparo de las inconformidades fiscales por medio de juicios ante los tribunales federales. Emilio Portes Gil puntualizó satisfactoriamente al respecto, lo siguiente:

Se ha juzgado que la expedición del Código Fiscal es de suma trascendencia, pues, a la vez que permitirá grandemente la reorganización que en esta materia se está llevando a la práctica, resumirá todas las disposiciones que son comunes, en principio y doctrina, a las leyes de tributación y que en la actualidad, además de hallarse dispersas, presentan características muy diferentes. No solamente este Código establecerá la teoría del Derecho Administrativo Fiscal en nuestro país, sino que permitirá la fácil interpretación, cumplimiento y aplicación de las leyes que rijan los impuestos y establecerá, por primera vez en nuestra legislación, una justicia fiscal más organizada y completa que la que hemos tenido hasta ahora.¹⁶⁴

¹⁶⁴ *DD, Informe Presidencial Emilio Portes Gil*, XXXIII Legislatura, año 2, no. 2, México, 1º de septiembre de 1929.

Desde entonces, el Código Fiscal de la Federación establece los derechos y obligaciones de todos los contribuyentes, siendo de especial importancia ya que valida el registro y certificado del contribuyente; además, delimita la calidad moral o física del mismo. El Código Fiscal es la base federal que establece los lineamientos para los Códigos estatales y es el sustento legal para el cobro de todos los impuestos que se dictaminan desde la Secretaría de Hacienda.¹⁶⁵ Para tales efectos se instaló el Jurado de Revisión, considerado como el supremo órgano administrativo fiscal, porque tenía el recurso de revisión que podía ser interpuesto por el contribuyente en caso de disconformidad con las resoluciones de las Juntas Calificadoras, se estableció en mayo de 1929, con base en la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, esta institución marcó el antecedente directo del Tribunal Fiscal de la Federación (31/08/1936) que dictaminaría el carácter contencioso de los delitos administrativos.

2.2.2 Equilibrio fiscal

Luis Montes de Oca, comprometido en su cargo, se dedicó a mantener un presupuesto equilibrado, lo que implicaba la reducción de los gastos gubernamentales; se estableció un nuevo Departamento de Presupuesto, con Gustavo R. Velasco al mando, de esta manera las finanzas ganaron una estructura y reasignación de responsabilidades, equilibró los saldos y mejoró la administración pública.¹⁶⁶ A diferencia del secretario de Hacienda precedente, que no logró establecer con claridad un equilibrio presupuestal, porque las inversiones públicas se destinaron a la banca, caminos, riego, entre otros sectores.

En el quinquenio que colaboró Montes de Oca, la Secretaría de Hacienda destinó el gasto a rubros administrativos, militares y deuda externa, generando una paridad en los presupuestos al recortar las inversiones que el gobierno destinaba a obra social. Solamente en el año de 1927 el déficit se elevó a la cantidad de 19 millones de pesos, reflejo de una inversión al sector militar para combatir la rebelión escobarista. El resto del período administrativo, entre 1928 a 1931, se observa un subejercicio en el balance presupuestario.

¹⁶⁵ *DO, Decreto* por el cual se faculta al Ejército de la Unión para expedir el Código Fiscal de la Federación y hacer las reformas necesarias en todas las leyes fiscales, 13 de febrero de 1929.

¹⁶⁶ *DO, Ley orgánica del Departamento de Presupuestos*, 4 de junio de 1928.

Cuadro 3

Presupuestos de Ingresos y Egresos del Gobierno Federal
(1923-1934)
millones de pesos

| Años | Ingresos | Egresos | Déficit (-) o Superávit |
|------|----------|---------|-------------------------|
| 1923 | 266 | 325 | -59 |
| 1924 | 284 | 277 | -7 |
| 1925 | 337 | 374 | -37 |
| 1926 | 317 | 304 | 13 |
| 1927 | 300 | 319 | -19 |
| 1928 | 295 | 291 | 4 |
| 1929 | 288 | 288 | 0 |
| 1930 | 294 | 294 | 0 |
| 1931 | 300 | 299 | 1 |
| 1932 | 210 | 215 | -5 |
| 1933 | 215 | 216 | -1 |
| 1934 | 243 | 243 | 0 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, México INEGI, 2009, p. 627.

Si comparamos con la administración de Alberto J. Pani observamos un incremento sustancial en los ingresos de un 10% entre los años 1923-1924 a 84% entre los años de 1925 y 1926, cuando se emprende la campaña de recaudación directa sobre los salarios, siendo todo un éxito para la obtención de recursos inmediatos para el erario. Los ingresos siguen manteniendo sus niveles a pesar de la caída de la producción de petróleo, principal fuente de recaudación. Por el área de los egresos comprendemos los manejos deficitarios ya que emprendieron importantes obras como la fundación del Banco de México. Conviene subrayar que cuando regresó Alberto J. Pani a la Secretaría de Hacienda, en 1932, se reanudan los gastos del gobierno en el sector social que incluye los sectores de educación, salubridad, cultura, asistencia social, etc., y se regresó al desequilibrio presupuestal (ver cuadro3) sobretodo porque se inyectaron recursos adicionales para la expansión económica procíclica. Como será visto en el siguiente capítulo.

La asignación del presupuesto denota un fuerte significado político ya que son las Cámaras quienes aprueban los recursos y la política fiscal a seguir. Desde una perspectiva teórica, los principios de la ortodoxia liberal, de los que Luis Montes de Oca fue un fiel admirador, daban especial importancia a este punto, debido a que les atribuían tres claras derivaciones consecutivas. Primero, minimizar el gasto público, que significa restringir al Estado a lo estrictamente indispensable, para no promover su injerencia en los mercados. Segundo, al basarse en el principio de equilibrio presupuestario, debiera existir una igualdad entre los ingresos y los gastos. Tercero, sólo los presupuestos se presentarían equilibrados cuando el importe de los gastos fuera compensado con partidas de ingresos que no incluyeran el recurso de endeudamiento público o a la emisión de moneda para equiparar sus faltantes.

La discusión se debe a que con la teoría liberal del equilibrio del ingreso/gasto público se cancela la política fiscal expansiva o contracíclica, que significa aumentar la inversión y gastos públicos, por el contrario si se aplica la política fiscal recesiva o procíclica, se recorta el gasto y se aumentan los impuestos. Aunque esto último no siempre sucede. En términos históricos, cuando Luis Montes de Oca asume la Secretaría de Hacienda, le hace saber al Ejecutivo la importancia de estos puntos, por lo tanto al hablar ante las Cámaras de representantes, Plutarco Elías Calles, en su último informe presidencial, defiende la importancia de presupuesto nivelado de la siguiente manera:

El problema del equilibrio de los presupuestos, preocupación de todos los hombres que gobiernan, lo ha sido también constantemente para este Ejecutivo de mi cargo. Según se ha visto en los párrafos anteriores, el esfuerzo encaminado a este fin no ha dado todavía íntegramente los resultados esperados, no obstante la conducta sistemática de economías desarrolladas, por lo que para efectuar un control más enérgico en los egresos, se hace indispensable la adopción de un sistema de presupuestos, que establezca ese control en el origen mismo de los gastos.¹⁶⁷

Emilio Portes Gil fue designado por el Congreso para asumir provisionalmente la Presidencia tras la muerte del electo Presidente Álvaro Obregón, su mandato comenzó el 1º de diciembre de 1928 y concluyó el 5 de febrero de 1930. A cargo de la Secretaría de Hacienda reasignó a Luis Montes de Oca, amigo leal del tamaulipeco. En materia hacendaria da continuidad a las labores ejercidas por Montes de Oca, quien persistió con el manejo del equilibrio del presupuesto y mantenerse enérgico con los despilfarros de los funcionarios públicos. En su único informe presidencial, aseguraba que estabilizar y equilibrar el presupuesto federal era la labor fundamental de la Secretaría de Hacienda, en sus palabras:

¹⁶⁷ *DD, Informe de Gobierno de Plutarco Elías Calles*, XXXII Legislatura, año 2, no. 2, México, 1º de septiembre de 1927.

Cabe advertir que este Presupuesto no sólo fue formulado sobre la base de un equilibrio firme sino que como resultado del nuevo sistema implantado por la Ley de 28 de mayo de 1928, pudo lograrse que ese equilibrio, fundamento principal en la obra hacendaría del Gobierno fuera mantenido durante el transcurso del año, puesto que cuando se autorizaron algunas ampliaciones indispensables para mejorar ciertos servicios públicos, se disponía ya de un aumento correlativo en los ingresos.¹⁶⁸

Durante el corto tiempo del gobierno de Emilio Portes Gil, observamos una exagerada alza de recursos al ramo de Hacienda, se elevó la partida presupuestaria de 1 millón a 3.7 millones de pesos, entre los años de 1928 a 1929 y en plena crisis económica, en 1931, ascendió a 6.7 millones de pesos; con estas escaladas, alcanzó el segundo renglón de importancia para el presupuesto, debido a que de 9.3% registrados, en 1928, se elevó a 30% de los gastos federales, en 1929, a un 41.5%, en 1931. Con estos recursos, la Secretaría de Hacienda invirtió en las mejoras administrativas, capacitación de personal, establecimiento de la Comisión Reorganizadora, se crearon nuevos departamentos y oficinas, para el mejor manejo de las finanzas públicas. Ver Cuadro. 1. (p.52). Si comparamos las cifras con otros rubros, se analiza que en el año de 1928 el gobierno federal gastó en el 75% de su presupuesto en el Ejército al siguiente año, descendió a 58%. Mientras que el rubro de Marina entre los años de 1928-1929, bajo de 4.5% a 2.5%, a pesar del despliegue militar que desencadenó la lucha contra la rebelión escobarista.

Emilio Portes Gil señalaba como un triunfo de la Hacienda Pública para solventar los gastos extraordinarios establecidos por la sublevación militar contra la rebelión escobarista, estallada el 3 marzo de 1929, en sus palabras: **“pues la firmeza con que se había establecido el presupuesto, la economía que se aplicó a la erogación de fondos y la organización de los servicios hacendarios, permitieron combatir la rebelión desde su origen con tan marcado éxito.”**¹⁶⁹ Cabe destacar que la rebelión se produjo en Veracruz, Sonora, Durango y Chihuahua, dirigido por el general José Gonzalo Escobar y otros obregonistas que se negaron a reconocer la autoridad del presidente provisional Emilio Portes Gil, hizo erupción a través de la proclamación del Plan de Hermosillo, donde culpan a Calles del asesinato de Obregón, motivo por el cual tomarían las armas.

¹⁶⁸ *DD, Informe Presidencial de Emilio Portes Gil*, XXXIII Legislatura, año 2, no. 2, México, 1° de septiembre de 1929.

¹⁶⁹ *Idem*.

La rebelión escobarista tuvo un costo muy elevado ya que adquirieron armamento y aviones de Estados Unidos por la cantidad de 8 millones de pesos para sofocar el incipiente levantamiento armado. La rebelión duró apenas el mes de marzo, la sofocaron de inmediato las fuerzas militares lideradas por los generales Lázaro Cárdenas, Juan Andrew Almazán, Saturnino Cedillo y Adalberto Tejeda.

Cuando Pascual Ortiz Rubio ascendió a la presidencia, tuvo que enfrentar las graves consecuencias de una economía mundial en crisis, que golpeó a la economía mexicana, fue necesario en los términos presupuestales, reducir al mínimo el personal del gobierno, reducir los salarios de los militares y burócratas que percibían más de 3 pesos diarios.¹⁷⁰ El promedio de desocupación entre 1931 y 1934 era de unos 300 mil trabajadores desempleados. En su mayoría la reducción de empleos se dio en las minas y en trabajos petrolíferos. El informe presidencial justifica las reducciones y despidos de la siguiente manera:

Descartada la posibilidad de un empréstito, el Gobierno, con mano firme, impuso reducciones radicales de los gastos públicos en todas las ramas del Ejecutivo, según decisión tomada en acuerdos colectivos celebrados por el mismo con sus colaboradores inmediatos, en los meses de enero y julio del presente año [1931]. Las deducciones llevadas a cabo consistieron, precisamente, en el aplazamiento íntegro de todos los créditos que no se consideraron absolutamente indispensables para los servicios administrativos; en el aplazamiento parcial de créditos correspondientes a tarifas fijas de viáticos, sobresueldos y otras asignaciones especiales, mediante la reducción de aquéllas; en el aplazamiento íntegro de los créditos destinados a adquirir objetos muebles que no eran de urgente necesidad; en la disminución mínima de personal, por la función, supresión o aplazamiento de algunos servicios no indispensables; en la disminución de sueldos al personal civil y militar y en la reducción de las partidas restantes en una producción mínima de 8.5 por ciento. Es de hacer notar que la disminución de personal y la reducción de sueldos fueron los últimos recursos tocados por el Gobierno para hacer frente a la nivelación del Presupuesto y que esas medidas sólo empezaron a tener efecto desde el 1o. de agosto próximo pasado. El descuento de sueldos se lleva a cabo por medio de una tarifa de carácter progresivo, de 10, 12 1/2 y 15% sobre el sueldo o haber nominal. El descuento en esta forma resulta equitativo, pues el mayor sacrificio impuesto a los altos sueldos compensa en parte de descuento de los menores. Los sueldos inferiores a \$3.00 diarios en el personal civil, así como los haberes de clases y tropa en el militar, fueron exceptuados del descuento.¹⁷¹

¹⁷⁰ Calderón, *op. cit.*, p. 82.

¹⁷¹ *DD, Informe de Gobierno de Pascual Ortiz Rubio, Secretaría de Hacienda*, XXXIV Legislatura, año. 2, no. 2, México, 1º de septiembre de 1931.

Ante tal situación de crisis, se requirió llevar a cabo la creación de un programa. En el informe de gobierno del año de 1931, la Secretaría de Hacienda presentó **los siguientes datos**: “...el Gobierno se haya preocupado por mantener a toda costa el equilibrio presupuestal, para saldar el año en las condiciones financieras menos desventajas. Tres son los medios hasta ahora conocidos para resolver el problema de nivelar los Presupuestos: a) *La contratación de empréstitos*. b) *La disminución de los gastos públicos*. c) *El aumento de las contribuciones*.”¹⁷²

Por el área del aumento de las contribuciones, la estructura fiscal continuó manteniéndose en las mismas proporciones que en régimen anterior pero con caídas sustanciales a lo largo de la recesión. Por ello observaremos a detalle algunas ramas que comprendieron parte de la iniciada reforma fiscal, desarrollada por Luis Montes de Oca de manera estructural en aduanas y en contribuciones especiales, para acarrear fondos que ayudasen a sobreponerse a la economía de la crisis. Se trataron de garantizar las inversiones a través de diversas medidas de concesión y un nuevo acuerdo de deuda para garantizar el apoyo de los banqueros internacionales.

2.2.3 Las finanzas nacionales

Luis Montes de Oca, para darle solución al problema de ingresos legisló en la materia y estipuló el impuesto sobre petróleo crudo y sus derivados con fecha del 2 de enero de 1928; además de gravar con un 15% a los productos obtenidos por la refinación de petróleo extranjero. A pesar de los cambios en la materia, aunado con las dificultades acarreadas con la reforma monetaria y la crisis mundial de 1929, se desaceleró aún más la producción de petróleo.¹⁷³ Durante los primeros nueve meses de 1927, la producción de petróleo disminuyó un 31% comparado con un año anterior. Los ingresos combinados de la producción petrolera y los impuestos de exportación de petróleo se redujeron 45% en el mismo período. Ver grafica 1 del capítulo 2.

¹⁷² *DD, Informe de Gobierno de Pascual Ortiz Rubio*, Citado por Aleida Guerrero Mondragón “El pensamiento económico en México: Etapa de definición del Estado Interventor” en: Ma. Eugenia Romero Sotelo, (coord.), *Historia del pensamiento económico en México*. México, Trillas, 2005, p. 181.

¹⁷³ Esta caída repercutió por la manifestación de la crisis de 1929 en México, debido a una disminución de exportaciones, que repercutió en la economía por la falta de importaciones. De acuerdo con el análisis de Enrique Cárdenas: “La presencia de un alto componente importado en la oferta total hizo posible la sustitución de importaciones y una elasticidad de sustitución elevada facilitó el proceso”. Esto implicó una demanda creciente de los productores y una diversificación del aparato productivo nacional. Ver. Enrique Cárdenas, “La recuperación Industrial”, en: *Historia económica de México*, Tomo 5, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, (El Trimestre Económico, 64), p. 249

En el último año de gobierno de Plutarco Elías Calles señalaba su informe que la situación petrolera era decadente: “**La productividad de los impuestos que gravan al petróleo** no ofrece perspectivas alentadoras, pues habiendo representado el 30% de los ingresos en 1922, el 19% en 1924 y el 11 % en 1926, en 1927 no significará ni el 8%, y posiblemente este **descenso continué el próximo año.**”¹⁷⁴

Cabe precisar sobre la Ley sobre Hidrocarburos del 31 de diciembre de 1925, con su reglamento del 1 de abril de 1926, la cual estipulaba que los propietarios de terrenos petrolíferos debieran cambiar sus títulos de propiedad, anteriores a 1917, por nuevas concesiones gubernamentales que serían de 50 años. Mientras que el reglamento estipulaba con multas, embargos y clausuras a quienes no tuviesen dichos permisos. Asimismo, a los propietarios extranjeros, con la aplicación de la Constitución se prohibía la adquisición de bienes raíces y a empresas con participación extranjera mayoritaria.¹⁷⁵

De inmediato, 15 compañías petroleras procedieron al amparo de estas dos leyes; principalmente, porque obligaba a las compañías extranjeras a conferir una solicitud de concesión confirmatoria para sustituir los títulos originales, se mantenían indispuestas a cooperar, insistían que se les respetaran los derechos antiguos de propiedad, incluyendo inversiones en infraestructura como: gaseoductos, refinerías, tanques, terminales de ferrocarriles, muelles, cisternas, buques y todos los elementos materiales y técnicos que se necesitaron en esos momentos para la explotación del petróleo. Las compañías petroleras temerosas de la confiscación de la propiedad, tomaron la actitud de desacato al plazo fijado a fines de 1926. Las compañías formaron un comité de 19 representantes para negociar con el secretario de Industria: Luis Napoleón Morones. Sin embargo, sólo obtuvieron permisos y no títulos de propiedad. De tal forma, la Co. *Standard Oil* no estuvo dispuesta a continuar con los trámites, exigía una modificación a la ley, exigían la confirmación de los derechos *adquiridos* de exportación y producción del subsuelo, así como enviaron una serie de demandas al Departamento de Estado en busca de protección expedita.

¹⁷⁴ *DDD, Cuarto Informe presidencial Plutarco Elías Calles*, DDD, XXXII Legislatura, año 2, no. 2, México, 1 de septiembre de 1928.

¹⁷⁵ Proyecto reglamentario del Artículo 27 y de la legislación restrictiva sobre la propiedad en costas y fronteras. *DDD*, 31 de diciembre de 1925.

Plutarco Elías Calles culpó a la dramática disminución en los ingresos a la caída en la recaudación de los impuestos sobre el petróleo, porque las compañías se negaron a contribuir presionando la arbitrariedad que les causó la modificación de la Ley sobre Hidrocarburos. Por consiguiente, se fraguaron una serie de reclamaciones, en cuanto a diplomacia, por violar supuestos acuerdos y por la amenaza de confiscaciones. Con base en diversos testimonios, se enviaron agentes de la CIA para vigilarlos, incluso se les relacionaba con la ideología socialista, y pretendían encontrar pruebas sobre su bolcheviquismo.¹⁷⁶ Calles defendió el proyecto nacionalista de la Revolución, con apego a la ideología del nacionalismo económico, frente a las disputas por la hegemonía internacional; aunque para los líderes estadounidenses significarían medidas radicales y agresivas. A raíz de la invasión en Nicaragua, las relaciones diplomáticas volvieron a tensarse debido a la inflexibilidad de las posturas imperialistas del republicano Coolidge.¹⁷⁷

Cabe destacar, que al asumir la Presidencia de Estados Unidos, Calvin Coolidge (4 de marzo de 1925) es nombrado embajador de México, James Rockwell Sheffield. Tanto Sheffield, como Frank Billings Kellogg, secretario de Estado, protegieron de manera tajante los intereses de los propietarios estadounidenses; en su gestión, objetó las leyes reglamentarias del petróleo y sobre la primera fracción del Artículo 27, por considerar que lesionaban los derechos adquiridos por los ciudadanos norteamericanos. Sheffield retomó la antigua propuesta del tratado de Amistad y Comercio, en un principio, seguido de llegar a la especulación que Calvin Coolidge consideraría la posibilidad de una intervención armada. Mientras que Thomas Lamont con relación a los despliegues de poder de sus **connacionales declaró que era indispensable para establecer “un orden razonable” en el Caribe y Centroamérica.**¹⁷⁸ Para beneficio de la diplomacia mexicana, se presentó un escándalo con el magnate petrolero, Albert B. Fall, quien fue sentenciado a prisión por el traspaso ilegal de mercancías; así las empresas petroleras perdieron reputación y el presidente Coolidge no quiso arriesgar; además le pidió la renuncia al embajador Frank B.

¹⁷⁶ Robert Freedman, “Estados Unidos y la Revolución Mexicana, 1921-1950” en: M. E. Schumacher (Comp.) *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE, SRE, 1994, pp-215.

¹⁷⁷ Calles apoyaba a Juan Bautista Sacasa, candidato a la Presidencia de Nicaragua, mientras que los intereses de Estados Unidos estaban con el presidente Adolfo Díaz. El 6 de enero de 1927 desembarcaron tropas norteamericanas en el puerto de Corinto en Nicaragua invadiendo con motivo de resguardar intereses conciudadanos. **Para ampliar información: James J. Horn, “Did the United States Plan an Invasion of Mexico in 1927?” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 15, No. 4, nov. 1973, pp. 454-471.**

¹⁷⁸ Ver la ponencia de Lamont de 2 de mayo de 1927 ante la International Chamber of Commerce, Washington, D.C., donde hace referencia a los interés financiero de los EU en México, Cuba, Nicaragua, Haití y República Dominicana en TWL, 201-26. *Apud*, Zebadúa, *op. cit.*, 311.

Kellogg, en julio de 1926, porque no logró entenderse con la política mexicana. Después, Coolidge dispuso enviar a un hombre más prudente, sincero y negociador como Dwight Whitney Morrow, quien a pesar de no tener carrera diplomática, tenía gran prestigio como abogado y era socio de la compañía financiera *John Pierpon Morgan* (desde 1914) y *manager* de varias compañías de New York.¹⁷⁹

Dwight Morrow dio por terminado el conflicto con las compañías petroleras norteamericanas, con deseos de cooperar en las resoluciones de los conflictos evaluaciones económicas.¹⁸⁰ Cabe destacar que tanto Morrow como representante de la embajada norteamericana como José Manuel Puig Casauranc, secretario de Industria, Comercio y Trabajo, se ocuparon conjuntamente en la modificación de dicha ley; de esta forma, las relaciones con los petroleros y el gobierno mejoraron porque aseguraban a los petroleros la inafectabilidad de las propiedades y derechos adquiridos antes de la Revolución, sin límite de tiempo y sin posibilidad de ser canceladas en el futuro. Así se resolvieron las reclamaciones sobre los derechos adquiridos, los títulos de propiedad y las concesiones, que tanto preocupaban a los petroleros.

Plutarco Elías Calles consintió la conveniencia para todos de modificar la legislación petrolera introduciendo la no retroactividad en esa materia en relación con los amparos interpuestos por las empresas. La iniciativa de Ley la presentó la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó reformas a los artículos 14 y 15 de la ley petrolera de 1925 y el 3 de enero de 1928 entraron en vigor. En cuanto a los derechos petroleros adquiridos antes **de 1917 y sustanciados por un “acto positivo” serían confirmados a perpetuidad y no** podían ser cancelados en un futuro.¹⁸¹

¹⁷⁹ Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico 1776-1988)*, *op. cit.*, p. 160.

¹⁸⁰ “Morrow Real Friend, Calles Tells Press” *The Milwaukee Sentinel*, Dec. 7, 1927, p. 6.

¹⁸¹ *DD*, 28 de marzo de 1928

2.2.4 Los impuestos federales

La reconstrucción financiera iniciada desde la revolución cobró un matiz de institucionalización una vez que Luis Montes de Oca condujo la Secretaría de Hacienda. Si bien, no hubo reformas que reflejaran un cambio en la estructura tributaria, sólo se volvió más restrictiva, en este sentido se aplicaron fuertes recargos, a través de Jurados de infracciones fiscales; como por ejemplo del 25% por cada mes o fracción a los contribuyentes que se retrasen en el pago de los impuestos sobre entradas brutas en los ferrocarriles, aprovechamiento y uso de aguas públicas de jurisdicción federal y consumo de gasolina. Asimismo, se reorganizaron los reglamentos, que incluían sanciones monetarias, a los servicios como agua, correos, teléfono, lotería y diversiones; así como a los ingresos recibidos por los mexicanos en el extranjero. Pero fue hasta el 14 de agosto de 1931 cuando se incluye en el Código Penal la materia fiscal, que estipulaba multas, sanciones, amonestaciones, suspensión de derechos, entre otras cláusulas que apoyaban a lo establecido en el Código Fiscal.

Luis Montes de Oca restauró toda la verticalidad del sistema aduanero creando en primera instancia los agentes aduanales y reorganizó la Comisión de Aranceles, en 1927.¹⁸² Después reforma la Ley Aduanal, que derogó la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y fronterizas, obra del porfiriato del 12 de junio de 1891. Con la nueva Ley Aduanal se establecían las funciones de los agentes aduanales; sus labores dieron como resultado un reglamento interior de la Dirección General de Aduanas y la Tarifa General de Importación, que unificó los aranceles y los derechos de importación –por grupos y subgrupos– de acuerdo con la categoría utilizados para el comercio o la industria, con ello se redujo el volumen de las importaciones con el propósito de equilibrar la balanza de cuentas, medida que ayudó a mejorar el cobro y la proporción impositiva conforme al precio.¹⁸³

¹⁸² La Comisión de Aranceles estaba constituida por dos representantes de la Secretaría de Hacienda, uno de la Secretaría de Agricultura y Fomento, uno de la CONCANACO y uno de la CONCAMIN, pero estos últimos no tenían voto. Memorias de Hacienda, 30 y 31/agosto/1927. Reglamento.

¹⁸³ “La nueva Ley Aduanal del 31 de mayo de 1928” en *El Economista*, vol. 1, núm. 1, 1 de septiembre de 1928. Para hacer un análisis exhaustivo de la política aduanal en el período se recomienda Ver. Daniel Cosío Villegas, *Ensayo sobre la cuestión arancelaria de México*, 1930, que comprende en cinco volúmenes: La agricultura y los aranceles, La industria y los aranceles, De la Comisión de aranceles, La tendencia mundial en la política aduanera e Historia de la política aduanal, ed. fasc., México, FE-UNAM, 1989.

La Tarifa General de Importación se convirtió poco a poco en una medida de defensa económica de más activo impulso al desarrollo de los recursos naturales del país, así como un medio de proteger a la industria nacional. Se protegió al mercado interno con nuevas tarifas a los impuestos generales de importación (02/12/1929) y con recargos adicionales para los impuestos de importación y exportación de 2% (09/01/1930), pero es hasta la reforma a la Tarifa del Impuesto General de Importación (13/08/1932) en el rubro de maquinaria, donde se distingue la incorporación de una sustitución de importaciones.¹⁸⁴

En el informe presidencial de Emilio Portes Gil hace plausible la iniciativa de modificar la Ley aduanal y la nueva Tarifa de importaciones, porque:

La Ley Aduanal trata de modernizar y simplificar los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas, que hasta ahora han sido en parte una rémora al comercio internacional; y junto con ella la unificación en una sola tarifa de los diferentes impuestos que gravan la importación de mercancías y productos extranjeros, no sólo hará más sencilla su aplicación en la práctica, sino que abaratará esta actividad comercial con la supresión de trámites y documentos a que ahora se ve sujeto el tráfico de importación.

No se descuida, en la nueva tarifa, el importante problema de la protección industrial; pero teniendo en cuenta los intereses generales del pueblo, sólo se otorga esa protección a las industrias verdaderamente nacionales que se dedican a la transformación de nuestras materias primas y que utilizan trabajadores mexicanos, y esto siempre en una forma temporal entre tanto esas industrias se organizan y pueden competir con las extranjeras.¹⁸⁵

El impuesto sobre el comercio exterior representó la principal fuente de ingresos, comprendía cobros por los derechos de importación y exportación, los de tráfico marítimo, de certificación consular, de facturas y otras varias prestaciones, que con diversos títulos y motivos se recaudan. Sin embargo, su fluctuación dependió de los cambios de la demanda en el mercado internacional (Gráfica 2). Luis Montes de Oca estableció la forma en la que debía recaudarse la contribución federal para reducir al mínimo la contribución del Timbre.¹⁸⁶ Manuel Gómez Morín fue quien recomendó al secretario de Hacienda la **creación de un sistema “racional” de impuestos; proponía unificar el impuesto sobre industria y comercio, suprimir el del timbre de compraventa y complementarlo con el impuesto sobre la renta.**¹⁸⁷

¹⁸⁴ *DD, Informe presidencial de Plutarco Elías Calles*, XXXII Legislatura, año 2, no. 2, México, 1 septiembre de 1927.

¹⁸⁵ *DD, Informe presidencial de Emilio Portes Gil*, XXXIII Legislatura, año 2, no. 2, México, 1 septiembre de 1929.

¹⁸⁶ Decreto del 22 de mayo de 1929 y el 20 de agosto de 1929, se establece su Reglamento.

¹⁸⁷ Ludlow, 2002, t. 2, “principales leyes, decretos y reglamentos, 1920-1933”, *op. cit.*, pp. 441-457.

Así la política fiscal que se estableció fue ir incrementando el impuesto sobre la renta, mejorar los reglamentos, facilitar la interpretación y el cumplimiento de las leyes fiscales federales, lograr la simplificación de sus preceptos y de los trámites para la recaudación. Además de que no eliminó el impuesto del Timbre por las condiciones de la crisis financiera, pero establecieron ir derogando gradualmente su cobro porque:

[...] los impuestos que se pagan en forma de timbre merece especial mención la contribución federal, respecto de la cual el criterio de la Secretaría de Hacienda ha sido siempre adverso, en virtud de que, causándose sobre los impuestos establecidos por los Estados y Municipios, agrava, para los causantes, los inconvenientes de los sistemas locales de tributación. En la imposibilidad actual de suprimir esta contribución se ha procedido a exceptuar paulatinamente de su pago diversos enteros, ya sea cuando la Federación tenga establecidos impuestos por idénticos conceptos, con objeto de evitar recargo en la imposición, ya para facilitar a los Estados y Municipios el cumplimiento de determinadas actividades, benéficas para la colectividad. Este último caso presenta, sin embargo, varios inconvenientes para las Entidades Federativas y para el Gobierno Federal, y a fin de remediar tal situación se estudia la conveniencia de suprimir las exenciones de la segunda clase mencionada; pero, en cambio, se proyecta reducir en una prudente medida la tasa de la contribución federal.¹⁸⁸

El impuesto sobre la renta tuvo un salto cuantitativo importante ya que pasó su recaudación de 5 millones de pesos en 1927 a 16 millones al año siguiente, manteniendo la cifra hasta 1931, cuando solamente lograron percibir de este concepto la cantidad de 11 millones de pesos, con recesión de tres años como se observa en el Cuadro 4. El impuesto sobre la renta tuvo un flujo ascendente, al final del período constituyó el tercer renglón más importante dentro de la estructura tributaria en México, ello representó un avance en la materia, modernización y diversificación del Erario.

Una de las primeras medidas fueron poner recargos para quienes no pagaran el impuesto sobre la renta con un 25% por mes o fracción; pero como logró rápidos rendimientos, elevaron la tarifa del impuesto a la renta de un orden del 6% sobre los rendimientos de capital y en un 5% a los salarios a través de la revisión escrupulosa de las Junta Calificadoras y Revisora del Impuesto sobre la Renta.¹⁸⁹ Luis Montes de Oca implementó la reforma al impuesto sobre la renta para contemplar exenciones fiscales, para personas físicas y morales con ganancias entre dos y cinco mil pesos, respectivamente; mientras que para agricultores, comerciantes e industriales con utilidades inferiores hasta por diez mil pesos dependiendo su categoría.¹⁹⁰

¹⁸⁸ *DD, Informe presidencial de Plutarco E. Calles*, XXXIII Legislatura, año 1, no 6, México, 1 de septiembre de 1928.

¹⁸⁹ *Idem.*, Decreto del 13 de enero de 1928.

¹⁹⁰ Hilarion N. Branch, Informe XIII Asamblea General Ordinaria, CONCAMIN, 10 de septiembre de 1930, "Nos unimos o nos hundimos" *CONCAMIN, a través de los Informes, op. cit.*, p. 139.

La modificación a la Ley del impuesto sobre la renta del 28 de diciembre de 1931 decidió reducir en cinco las categorías fiscales, que de igual manera se dividía en cédulas, agrupando las actividades del comercio, la industria, la agricultura y la ganadería en la primera cédula; mientras que a la imposición de capitales, explotación de concesiones de subsuelo, salarios y honorarios, correspondieron las demás cédulas; con base en el reglamento se estipularon las tasas y los plazos para exhibir la contribución.

Con relación a la estructura tributaria, destaca el impuesto del timbre, el cual era una estampilla que se adhería a todos los registros y se estableció con un reglamento para el cobro del mismo. Cabe destacar que el papel timbrado se establecía para actos no mercantiles y mantuvo una media anual de 20 millones de pesos en el lapso comprendió de 1925 a 1934, contrayéndose significativamente a final del período por desuso.¹⁹¹ Con respecto a los impuestos de timbres fiscales se mantuvieron casi inalterables, sólo con un despunte significativo durante dos años que sobrepasó los 30 millones de pesos (Ver cuadro 4). El Impuesto del Timbre se buscó reducirlo al mínimo, puesto que se trataba de eliminar la duplicación de impuestos y fortalecer al Erario con impuestos directos.

**Cuadro 4. Estructura tributaria. 1925-1934
(millones de pesos)**

| Impuestos | 1925 | 1926 | 1927 | 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Sobre explotación de recursos naturales | 39 | 36 | 25 | 20 | 18 | 16 | 11 | 11 | 10 | 24 |
| Industria | 35 | 33 | 47 | 46 | 47 | 45 | 49 | 43 | 46 | 60 |
| A la importación | 77 | 81 | 69 | 79 | 84 | 102 | 56 | 51 | 51 | 59 |
| A la exportación | 18 | 17 | 16 | 14 | 12 | 10 | 4 | 4 | 3 | 7 |
| Sobre la renta | 13 | 7 | 5 | 16 | 16 | 16 | 11 | 10 | 12 | 26 |
| Del timbre | 20 | 34 | 30 | 20 | 18 | 16 | 17 | 16 | 18 | 11 |
| 10% adicional | 18 | 15 | 14 | 15 | 14 | 7 | 5 | 5 | 6 | 7 |
| Contribución federal | 23 | 21 | 22 | 22 | 20 | 19 | 13 | 13 | 13 | 12 |
| Otros impuestos | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 23 | 3 | 3 | 5 |
| Total de impuestos | 244 | 245 | 229 | 233 | 231 | 234 | 189 | 155 | 163 | 222 |
| Total de ingresos | 322 | 309 | 307 | 311 | 322 | 289 | 256 | 212 | 223 | 295 |

Fuente: *Estadísticas históricas de México*, 2009, *op. cit.*, Cuadro 15. 7.

El impuesto del timbre se denomina oficialmente impuesto sobre actos, documentos y contratos no mercantiles. 10% adicional sobre impuestos y derechos señalados específicamente en la ley correspondiente.

El impuesto sobre migración se creó en 1927, pero hasta 1947 su recaudación fue insignificante.

Sobre los impuestos al comercio se carecen de datos hasta 1934 que alcanzó la cifra de 11 millones de pesos.

¹⁹¹ Reforma al impuesto del Timbre, 31 de diciembre de 1931.

Con base en estos datos, sobresale la cifra de 23 millones para impuestos varios en la recaudación fiscal del año de 1931, indicativa porque observamos una elevación significativa de impuestos en plena recesión económica. Otros impuestos, de igual forma provienen de la elevación de los impuestos a la producción de energía eléctrica, que era una industria incipiente y comenzaba a repuntar en las ciudades.¹⁹²

La elevación de impuestos varios correspondió, en cierta forma, a que se empezó a aplicar como caso de emergencia el 1% sobre las entradas brutas de la industria, comercio y agricultura; dicha medida fue un impuesto extraordinario de pago único. Por su parte, la industria organizada decidió apoyar las medidas de contingencia que implementó el secretario de Hacienda, decía el **Presidente de CONCAMIN: “Hago un llamamiento a las organizaciones y empresas industriales aquí representadas, para que compenetrándose de esta necesidad, coadyuven a la nivelación de nuestras finanzas, en la forma que el Gobierno ha decidido.”**¹⁹³ Si bien con la incipiente industrialización, el crecimiento interno dio impulso a tecnologías orientadas a una economía agro-exportadora y una industria nacional, que apenas incorporaba la cadena de montaje, pero abastecían al mercado interno y al Erario.

En el momento de contingencia y crisis se elevaron los impuestos de manera exponencial. En este sentido, observamos a los impuestos que se aplicaban a las ventas de primera mano de licores, alcoholes, loterías y rifas.¹⁹⁴ Además, sobre la producción de tabaco, alcoholes y aguardiente, a la producción de cerveza, aguamiel y pulques se adicionó el 10%. Así como, se decretó la Ley de impuesto de contingencia sobre expendios de toda clase de bebidas alcohólicas y al poco tiempo se adiciona para incluir todos los destilados y productos fermentados.¹⁹⁵ Mientras que a la producción de azúcar, cerillos y a la elaboración de aguas minerales y refrescos se incorporó a cada uno de los gravámenes federales un reglamento que ayudaba a la simplificación y diferenciación de cada sector, entre los impuestos de consumo y los de producción.¹⁹⁶

¹⁹² Impuesto sobre energía eléctrica, decreto del 23 de diciembre de 1930.

¹⁹³ Hilarion N. Branch, Informe XIII Asamblea General Ordinaria, CONCAMIN, 7 de septiembre de 1931, en: *CONCAMIN, a través de los Informes, op. cit.*, p. 139.

¹⁹⁴ Ludlow, 2002, t. 2, “principales leyes, decretos y reglamentos, 1920-1933”, *op. cit.*, Decreto del 3 de diciembre de 1931.

¹⁹⁵ *Idem.*, Decreto del 8 de enero de 1928. Decreto del 13 de enero de 1928 se establece un impuesto adicional sobre la producción de la cerveza. Ley de impuestos sobre los alcoholes, aguardientes, tequilas, mezcales y sotoles, del 27 de abril de 1932 adicionada el 24 de agosto de 1932.

¹⁹⁶ *Idem.*, Decreto del 19 de noviembre de 1931 y del 2 de febrero de 1931.

A pesar de sus esfuerzos por garantizar la recaudación, evitar los fraudes y la evasión fiscal, la caída de los ingresos fue significativa entre el período de 1930 y 1934, como en la mayoría de los rubros. Alberto J. Pani argumentó que dichas medidas fiscales extraordinarias ponían un dique a la reforma fiscal iniciada imponiendo graves retrocesos reaccionarios:

[...] la contribución extraordinaria del 1 % con que en 1931 fueron gravados los ingresos brutos producidos en el curso del año anterior por el ejercicio -aparte de otras actividades- del comercio, de la industria y de la agricultura y por la inversión de capitales. Esta gabela, retroactiva, ruinosa, cuyo solo enunciado pecaba contra la justicia, la técnica y el sentido común y que no tuvo más fin que el de proveer de fondos a la Tesorería, puede ser llamada, con mayor propiedad, expoliación o atraco. Naturalmente repercutió, estorbando su expansión y abatiéndolo, en el producto del impuesto sobre la renta que, como se sabe, era el núcleo de formación del nuevo sistema fiscal. No solamente atajó la reforma, sino que la hizo retroceder. Resultó, pues, del más subido color reaccionario.¹⁹⁷

La baja en ingresos públicos causó una crisis interna que se expandió con el fenómeno de la Gran Depresión. Los términos de intercambio con Estados Unidos afectaron gravemente a la economía nacional. La sobreproducción y el exceso de oferta sobre la demanda, formaron parte de los detonantes que convirtieron la crisis en un problema internacional. La crisis mundial tiene su punto de partida en la caída brutal de la bolsa neoyorquina de Wall Street, en 1929. El pánico se extendió porque arrastró a una crisis bancaria al no poder pagar sus deudas con los particulares que habían invertido en la bolsa, llegando al límite de las suspensiones de pagos, restringiendo la concesión de créditos y limitando las posibilidades del desarrollo de las industrias y el comercio. Lo que trajo consigo fue la reducción del sector laboral por los paros, las bajas salariales, los despidos y sobre todo una disminución del consumo.

Las exportaciones mexicanas se incrementaron más aceleradamente que las importaciones, durante toda la década que estudiamos, lo cual puede atribuirse tanto al desarrollo de un sector exportador dinámico como a un proceso incipiente de sustitución de importaciones en varias ramas de la actividad económica. Conforme a los datos de Enrique Cárdenas las exportaciones hacia los Estados Unidos fueron de 80%, en 1924, decayendo a 47.9%, en 1933, debido a la sobreproducción y la caída de los precios en los sectores agrícolas e industriales, en especial afectó gravemente a la minería donde se acentuó una desocupación, cierres temporales, en general, un desplome del sector.¹⁹⁸ Ello se vio reflejado en la disminución del gasto del gobierno federal. En consecuencia, la Secretaría de Hacienda expuso el siguiente balance:

¹⁹⁷ Pani, “La política hacendaria del nuevo régimen”, en: *Tres Monografías*, México, Atlante, 1941.

¹⁹⁸ Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica. 1929-1958, op. cit.*, p. 27.

La depresión mundial de los negocios, extendida a casi todos los países, sabido es que proviene de muchas y muy variadas causas de carácter fundamental. La sobreproducción agrícola e industrial; la desvalorización de materias primas y recursos naturales, como consecuencia de aquélla; la política arancelaria eminentemente proteccionista que ha seguido, en los últimos tiempos, buen número de naciones; las deficiencias en la circulación monetaria; la defectuosa organización del crédito y la inestabilidad política de muchos gobiernos, todo ello ha producido una situación de abatimiento general de los precios; falta de trabajo; disminución de valor y volumen en todos los negocios y por consiguiente una gran reducción de los ingresos normales de los gobiernos. De ahí que, tanto en Europa como en los Estados Unidos y en los demás países de América, las administraciones públicas se hayan visto precisadas a aplazar o posponer el desarrollo de sus programas, a suspender los servicios de sus deudas, a aumentar los impuestos y aun a reducir los gastos para el sostenimiento de los servicios públicos normales. La repercusión de estos fenómenos en México, sumada a nuestros problemas propios, ha traído como consecuencia la desvalorización en el extranjero de considerable cantidad de nuestros productos de exportación, con la indispensable consecuencia de una reducción del volumen y monto de ésta en grave perjuicio para el saldo de nuestra balanza de cuentas en el comercio internacional.¹⁹⁹

La Confederación de Cámaras Industriales discutieron la posibilidad de pedirle al gobierno mayor protección y estímulos para el desarrollo de la industria nacional, a principios de 1931; cuando realizaron el Primer Congreso Nacional de Economía, entre las medidas para solventar los riesgos en las inversiones. Ahí se creó una comisión encargada de regular racionalmente las exportaciones y apoyarlas por medio de los aranceles. Sin embargo, no se tomó una política abiertamente proteccionista, conforme lo expone el Presidente Pascual Ortiz Rubio, en su informe:

La política arancelaria seguida durante el segundo semestre del año pasado, aun cuando no profesa en todos sus matices una teoría económica, única y determinada, debido a las circunstancias diversas que cada uno de los problemas económicos presenta en nuestro país -como los que se refieren a la producción y costo de los artículos necesarios para la vida- puede decirse que ha sido una política franca y alternante proteccionista en algunos aspectos de la producción nacional, tendiente a procurar el desarrollo de la industria en general y especialmente el de la industria agrícola, a la que se ha prestado un decidido apoyo.²⁰⁰

Luis Montes de Oca no logró contrarrestar los nocivos efectos de la crisis; aunque pretendía continuar con el proceso de federalización fiscal lanzado la convocatoria para la Segunda Convención Nacional Fiscal y de ahí negociar las vías para atraer mayores ingresos. El cabildeo político no le fue favorable, le exigen su renuncia. Pani fue quien responde a la propuesta de reestructuración fiscal abandonando la exitosa carrera diplomática en Europa.²⁰¹

¹⁹⁹ *DD, Informe Presidencial de Pascual Ortiz Rubio*, 1931, *op. cit.*

²⁰⁰ “Unificación y derrama equitativa de impuestos: otro punto del programa del Congreso Nacional de Economía **discutido con toda amplitud y calma por los asambleístas el día de ayer**” *Nacional Revolucionario*, 30 de enero de 1931, CEHM, CCCXII, sec. 30, c. 3.

²⁰¹ Pani fue trasladado a España como embajador Extraordinario y Plenipotenciario, durante la gestión de Pascual Ortiz Rubio, entre el período del 22 de julio de 1931 al 31 de enero de 1932. Ahí Pani inauguró la Embajada con el gobierno republicano del presidente Niceto Alcalá Zamora, a

2.3 El regreso de Alberto J. Pani a la Secretaría de Hacienda

Alberto J. Pani retornó como secretario de Hacienda a partir del 14 de febrero de 1932 hasta el 1° de septiembre de 1933, por invitación expresa de Plutarco Elías Calles, quien le dirige el telegrama invitando al embajador a “tomar de nueva cuenta la cartera de Hacienda” y **Pani acepta la propuesta del Jefe Máximo**. Porque el Presidente Ortiz Rubio sólo se dirige a Pani para notificar oficialmente del nuevo nombramiento, porque en realidad no lo quería dentro de gabinete, aludiendo a los comentarios de la época, que **decían**: “Pani es **un radical de extrema izquierda**”, la preferencia política insinuaba para la sucesión a Manuel Gómez Morín, quien había trabajado tanto con Montes de Oca como con Pani; pero al ser allegado a José Vasconcelos, había una fricción política para no confiarles las finanzas públicas a los abogados.²⁰² Pani no tuvo tan buenas relaciones con Ortiz Rubio, como la confianza que le tenía a Calles, a quien le mostraba constantemente el interés por renunciar a su cargo en la Secretaría. No obstante, el que renunció fue Ortiz Rubio, tras su segundo informe presidencial (2 de septiembre de 1932), junto con los secretarios de Estado: Genaro Estrada y Aarón Sáenz. Pani presenció este momento y lo narró de la siguiente forma:

Ocurrió nuevamente al ex presidente Calles para confirmarle mi propósito de renunciar y manifestarle que no, era ya posible seguir posponiendo su ejecución, después de haber devuelto al Presidente sus últimos Acuerdos, **negándome a refrendarlos... El Gral. Calles reiteró su deseo de que aún aplazara mi dimisión, asegurándome que esa vez la espera ni sería larga... [Al día siguiente del Informe Presidencial de Ortiz Rubio] me llamó el ex presidente Calles para mostrarme una carta del Presidente en que le notificaba su resolución de dimitir... El Presidente Ortiz Rubio nos convocó al Castillo de Chapultepec a los altos funcionarios de su Gobierno. Difícilmente podré olvidar el dramatismo de aquella junta. El Presidente, en actitud y con frases patéticas, explicó el objeto: darnos a conocer el texto de su renuncia e inquirir nuestras opiniones. Sólo el Procurador General de la República, que le erra muy adicto, le aconsejó que desistiera de su propósito de abandonar la Presidencia y le reiteró sus protestas de lealtad nadie más habló. En una escena luctuosa como aquella el silencio es discretamente expresivo.**²⁰³

quien le demostró total apoyo. A partir de esta labor, le fue conferido el reconocimiento de la Gran Cruz de Isabel la Católica, por su labor diplomática. También, le otorgaron a Pani otras medallas, por su labor como secretario de **Relaciones Exteriores, como la Cruz de la Orden de ‘El Mérito’ del gobierno de Chile; la Gran Cruz del gobierno de Colombia; la medalla ‘El Sol’ del gobierno de Perú; la medalla llamada ‘La espiga de Oro’ concedida por el gobierno de China; asimismo, el gobierno de Japón lo condecoró con la medalla de ‘El Sol Naciente’; Bélgica con la insignia llamada ‘Leopoldo’; mientras que la medalla ‘Corona de Italia’ la otorgó el gobierno de aquel país, por sus destacadas participaciones en la diplomacia. Vid. *Relaciones internacionales iberoamericanas: discursos pronunciados con motivo de la presentación de credenciales del primer Embajador de los Estados Unidos Mexicanos, ante el Gobierno de la República Española*, México, Espasa-Calpe, 1931.**

²⁰² Dulles, *op.cit.* p. 467.

²⁰³ Pani, *Autobiografía, op. cit.*, pp. 168-169.

Con base en el mismo testimonio, Pani comentó que Calles le tenía preferencia, pero él declinaba por las aspiraciones presidenciales. El 2 de septiembre de 1932, en la casa de Calles en Cuernavaca, donde tenían lugar las reuniones de gabinete con el Jefe Máximo, Calles les informó a los secretarios de Estado que nombraría una terna de candidatos al presidente del Partido Nacional Revolucionario, para que el partido eligiera al sucesor de Ortiz Rubio; así nombró al ingeniero Alberto J. Pani, al general Joaquín Amaro y al general Abelardo L. Rodríguez, como contendientes a la silla Presidencial. Pani relataba que declinó el honor, porque Rodríguez dio muestras evidentes de aceptar la presidencia ya pactada con Calles. Por el contrario, la versión de Eduardo Suárez afirmaba que Pani sí quería ser Presidente:

En aquella época yo me encontraba muy cerca del señor ingeniero Alberto J. Pani, y mi impresión de lo que pasó es un tanto distinta de la que él mismo narra. La noche anterior a la que debía reunirse el Congreso, nos invitó a cenar el señor ingeniero Pani, a los señores licenciados Gómez Morín, Palacios Macedo y a mí, y a su secretario, el señor Ignacio de la Torre, en un privado que se encuentra en la parte **alta del restaurante Prendes, de esta capital... En aquella cena el señor ingeniero Pani, según nos manifestó, creyó que al día siguiente sería electo, por las Cámaras, Presidente de la República.** Yo calculo que el grupo importante de políticos callistas, [encabezados por Riva Palacios] decepcionado por su entrevista con el señor ingeniero Pani, salió de ahí a la casa del General Calles, en Cuernavaca, a darle cuenta de lo ocurrido y a hacerle ver que todavía Pani no era Presidente y ya trataba con menosprecio a los políticos más íntimos del señor General Calles, insinuándole a éste que, si fuese electo Presidente, la primera víctima de la arrogancia del ingeniero Pani sería el propio General Calles.²⁰⁴

Una vez que el Congreso de la Unión ratificara al Gral. Abelardo Rodríguez a la presidencia provisional (4 de septiembre de 1932), Alberto J. Pani continuó con su labor como secretario de Hacienda y tuvo la libertad de proponer mejoras arquitectónicas en la ciudad de México, como el proyecto para terminar el Gran Teatro Nacional. En esta ocasión, el arquitecto Federico Mariscal Piña, encargado de la ejecución de la obras, tuvo incidentes con la Contraloría General porque al parecer retenían la compra de bloques de mármol italiano, para dar solución a las demandas, Abelardo L. Rodríguez con el fin de no llevar a más las disputas políticas se encargó de cerrar la Contraloría General siendo absorbida por la Secretaría de Hacienda y la mayor parte de sus atribuciones pasaron a la Tesorería.²⁰⁵

El interés de Alberto J. Pani por la obra pública lo incitó a proyectar el Monumento a la Revolución afirmaba que fue su idea utilizar la estructura de la cúpula donde se iba a construir el Palacio Legislativo en la Plaza de la República para edificar el coloso. El arquitecto Carlos

²⁰⁴ Suárez, *Comentarios y recuerdos, op cit.*, t. I, pp. 233-234.

²⁰⁵ Comisión de Revisión Contable, SHCP, *Informe sobre la revisión de la contabilidad del gobierno federal*, 1958, pp. 47-49

Obregón Santacilia se encargó del diseño y la construcción, pero fue supervisado por Pani, quien se encargó de recabar fondos formando un patronato y negociar políticamente; ya que había el interés de la Secretaría de Comunicaciones por dismantelar y vender la estructura como fierro viejo y por supuesto quedarse con las utilidades. Con relación a la construcción del monumento, Pani recordaba: **“Consideré que nadie objetaría la idea de levantar un monumento a la Revolución” el anteproyecto lo presentó con entusiasmo a Plutarco Elías Calles para su aprobación primera, quien “se sirvió a complacerme.”**²⁰⁶

Valdría la pena puntualizar en otro proyecto urbano donde tuvo injerencia el titular de Hacienda. Pani llegó al acuerdo con el Presidente Rodríguez, para la promoción turística a través de la Secretaría de Hacienda, de destinar 2 millones de pesos en la construcción de un hotel, que fue una inversión fantasma, porque nunca se terminó de edificar, debido a que, decía:

Me vino la idea de promover la construcción de dos hoteles... La dificultad para consumir la operación estaba en el valor catastral del terreno, adicionado al costo de construcción del Edificio y de adquisición de los equipos y muebles, habría vuelto incosteable la empresa hotelera en prospecto o, al menos, de resultados financieros tan exiguos o dudosos que no se hubiera encontrado inversionista o grupo de inversionistas capaz de afrontarla. Se salvó el escollo aceptando el pago del terreno en créditos...Se depositará en la Comisión Monetaria la totalidad de las acciones que amparaban tal aportación para sólo poder ser rescatadas en la proporción del 50% de las aportaciones en efectivo que siguieran engrosando el capital social.²⁰⁷

Desde que Pani se integró al gabinete del Presidente Rodríguez fomentó proyectos arquitectónicos como una iniciativa personal; a pesar de que sus funciones como secretario de Hacienda no eran destinar sus esfuerzos hacia esos propósitos, porque no tenían relación directa con su dependencia; así, intervino en las funciones de diversos funcionarios públicos con tal de hacer su voluntad, dándole la espalda a uno de sus principales logros, como lo fue la ley constitutiva de la Contraloría.

En relación con las políticas hacendarias en la última gestión de Pani hace uso de la retórica para desprestigiar las medidas recaudatorias del ejercicio fiscal del gobierno anterior, que incrementó las medidas antipopulares, como el establecimiento del impuesto extraordinario del 1% a todas las actividades económicas, llegando a un saldo desfavorable, no del todo cierto, porque como hemos analizado el equilibrio presupuestal fue determinante en la política hacendaria establecida por Montes de Oca y sin estas medidas no se hubiera salido tan rápido de la crisis que acarreo la depresión mundial. Pascual Ortiz Rubio declaró a nombre de la Secretaría de Hacienda de la siguiente manera:

²⁰⁶ *Idem.*, pp. 181 y ss.

²⁰⁷ *Idem.*, pp. 190-192.

[...] incluir entre los gravámenes de nueva creación el extraordinario de uno por ciento sobre los ingresos brutos producidos en el curso del año anterior por el ejercicio –aparte de otras actividades– del comercio, de la industria y de la agricultura y por la inversión de capitales, gravamen cuyo solo enunciado –preciso es reconocerlo– peca contra la justicia y la técnica fiscal; a pesar –decía– de los extremos sacrificios que la necesidad de restablecer el equilibrio presupuestal impuso a los servidores del Gobierno y a la casi totalidad de los causantes del país, las cuentas de la Tesorería, al fenecer el año de 1931, arrojaron aún un fuerte saldo deudor.²⁰⁸

Por el contrario, Abelardo L. Rodríguez informó el cambio de orientación de la política hacendaria, sin referirse a un plan o programa, sólo que reanudarían el trabajo que se había iniciado, en 1926; en sus dos informes presidenciales aludiría al mismo argumento explicativo:

Considerando que no era procedente recurrir a los usuales y fáciles procedimientos de reducir los sueldos de los empleados y funcionarios públicos, ya bastante mermados, y de precipitar la agonía del comercio, de la industria y de la agricultura, con nuevas cargas fiscales, porque todo ello empeoraría la economía general del país y, por ende, la del Estado, se decidió la adopción de un programa hacendario que -dadas ciertas semejanzas entre ambas situaciones y las diferencias desfavorables para la presente, que ha provocado la crisis mundial- consistía, brevemente expuesto, en la reanudación del iniciado bajo las Presidencias de los CC. Generales don Álvaro Obregón y don Plutarco Elías Calles e integralmente formulado en el Mensaje Presidencial del 1º de septiembre de 1926; pero, naturalmente, con las alteraciones indicadas por la experiencia del tiempo transcurrido y, sobre todo, con la adición de las medidas de mayor urgencia demandadas por la gravedad de la crisis económica, cuyos desastrosos efectos sobre la moneda y sobre el crédito han repercutido a su vez sobre dicha crisis, intensificándola considerablemente [...]²⁰⁹

Abelardo L. Rodríguez consideraba una etapa de crisis transitoria, pero el gobierno insistiría en reorganizar las finanzas; era optimista sobre el resurgimiento económico del país y la necesidad de sacudirse la precedente administración fincada en privilegios. Sus palabras pretenden degollar a la anterior administración buscando culpables de la situación financiera. Extiendo los argumentos:

Permítaseme, por último, consignar que, restablecido el equilibrio presupuestal, afianzado el sistema bancario y asegurada nuestra moneda, hay sobrado campo para que, en nuevos ejercicios, se plantee la mejor solución de los muchos problemas que tiene en materia hacendaria un país que, como México, sale apenas de la prolongada lucha que tuvo necesidad de emprender para sacudir una organización económica que estaba asentada sobre el privilegio y sobre la injusticia.²¹⁰

²⁰⁸ *DD*, Informe Presidencial de Pascual Ortiz Rubio, “Ejercicio fiscal”, 1931, *op. cit.*

²⁰⁹ *DD*, Informe Presidencial de Abelardo L. Rodríguez, “Secretaría de Hacienda y Crédito Público” Legislatura XXXV, año 2, no. 2, México, 1º de septiembre de 1933.

²¹⁰ *Idem.*

Durante el regreso de Pani a la Secretaría de Hacienda se realizaron pocas modificaciones de ley en materia tributaria, se estableció un nuevo reglamento a la Ley general del Timbre (16/julio/1932 y 23 julio de 1933), se derogó un impuesto sobre empresas de transportes por automóviles y camiones que había establecido Luis Montes de Oca, en agosto de 1931.

Al final del período, trató de allegar recursos estableciendo un impuesto especial a la naciente industria radiofónica, la cual ya operaba bajo el régimen de concesiones y hacía transmisiones comerciales o propaganda comercial. Con la Ley de Impuestos a las Estaciones Radiodifusoras (10 julio de 1933) se establece un gravamen del 5 por ciento sobre los ingresos brutos de las estaciones comerciales. Haciendo la distinción entre las emisoras públicas como Radio Educación (1929) perteneciente a la SEP o Radio XEFO (1931) de propiedad del PNR. Asimismo, en dicha ley se establecen los tiempos oficiales, para que el gobierno transmita masivamente sus mensajes, de manera gratuita y con prioridad, todos aquellos mensajes que el Ejecutivo o las secretarías de Estado consideren necesario difundir.²¹¹

En general, en las modificaciones al sistema tributario se delegó la responsabilidad al cuerpo de representantes a la Segunda Convención Nacional Fiscal para su discusión, que buscaban un avance en materia de federalización.

2.3.1 La Segunda Convención Nacional Fiscal

La Segunda Convención Nacional Fiscal se realizó entre el 20 de febrero y el 14 de marzo de 1933, se tenía premura por realizarla, porque de acuerdo a lo convenido en la Primera, debía de celebrarse en 1929. Se determinó **en la convocatoria que: “En los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, encomiéndose la determinación de gravamen a una sola de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto.”**²¹²

²¹¹ Reglamento del Capítulo VI del Libro Quinto de la Ley de Vías Generales de Comunicación, 10 de julio de 1933.

²¹² SHCP, *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal, México*, SHCP, 1947, pp. 5-6.

Entre los protagonistas que ayudaron a Pani a realizar la Segunda Convención Nacional Fiscal estuvieron: Eduardo Bustamante (jefe del departamento fiscal, y un grupo de jóvenes abogados: Ignacio Navarro, José Vázquez Santaella y Marte R. Gómez. Este último fue quien cobró mayor impacto, ya que no sólo fue mano derecha del secretario de Hacienda, sino que al poco tiempo lo sustituiría en las labores.

Los objetivos particulares de la Convención consistieron en la revisión de las conclusiones de la Primera Convención Nacional Fiscal; la cual buscaba fortalecer la delimitación de las facultades concurrentes, considerando la participación de los municipios, es decir ampliar los términos para una federalización de los recursos públicos. Es por ello, que se tomaron los siguientes puntos de discusión:

- considerar el problema de delimitación de las jurisdicciones fiscales de los tres ámbitos de gobierno;
- establecer las bases para unificar los sistemas estatales y municipales de tributación;
- coordinar con el sistema federal, para eliminar los conflictos por captar recursos entre las tres esferas de gobierno –por la concurrencia impositiva y evitar la doble tributación–;
- procurar la unificación de los sistemas locales de tributación y de coordinación de ellos con el sistema federal;
- determinar los medios más adecuados para la ejecución de las decisiones de la Asamblea
- y constitución del órgano más capacitado para encargarse de ello.

Los gobiernos de los estados trataron con la Secretaría de Hacienda cuestiones relativas a la baja productividad de los impuestos existentes: el impuesto sobre la propiedad territorial, los impuestos sobre el comercio y la industria, en general, impuestos sobre sucesiones y donaciones, sobre operaciones jurídicas y profesionales, sobre gravámenes especiales por parte de la Federación como son: sobre hilados y tejidos, gasolina, energía eléctrica. Las conclusiones de esta Convención tuvieron el carácter de recomendaciones concretas para resolver los dos grandes problemas de los erarios: estatales y federal.

En resumen, los delegados al congreso realizaron las siguientes recomendaciones: que el gobierno federal no debía establecer impuestos sobre la misma fuente, ni en forma de impuestos directos ni como tantos adicionales sobre los tributos locales. El poder tributario debía ser ejercido sobre toda la propiedad territorial dentro de sus respectivos territorios, excluyendo los inmuebles propiedad de la Federación o de los municipios destinados a servicios públicos o a vías generales de comunicación. Se gravaría tanto la propiedad urbana como la rural, y tanta la edificada como la no edificada.

El gobierno federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de las sociedades como de las personas físicas) y sobre la industria, cuando para ello se requieran formas especiales de tributación (impuestos especiales), pero en todos esos impuestos deben participar en sus productos tanto los estados como los municipios.

Asimismo, era conveniente que el gobierno federal tuviera el poder tributario exclusivo y también el aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales, que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal. Mientras que sobre los impuestos a las herencias y las donaciones, el poder tributario debía ser exclusivo de los estados, pero la Federación participaría del producto de dichos impuestos directos; también los estados tendrían el poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que pueden tener lugar dentro de sus respectivas jurisdicciones; igualmente, los estados tendrían la potestad exclusiva sobre los servicios públicos municipales y sobre las concesiones que se otorguen dentro de su competencia.²¹³

Si bien la Primera Convención Nacional Fiscal sólo tenía carácter de organismo de opinión, sus decisiones acerca de las participaciones tenían un peso en la actividad económica y política. Se propuso que la Convención tuviera la facultad de autorizar cualquier modificación de las leyes tributarias de los estados, mientras que en el caso de la federación fuera un simple organismo de opinión. En el aspecto organizacional se propusieron como órganos del Estado, la creación de la Comisión Permanente como responsable de la organización del régimen fiscal, y la delimitación de competencias de las fuentes de ingresos no exclusivas de algún ámbito de gobierno. La Comisión Permanente

²¹³ SHCP, *Memoria de la Segunda Convención Nacional Fiscal, op. cit.*, p. 78

como órgano técnico-administrativo tendría las facultades de: redactar los proyectos de ley y los proyectos de reformas constitucionales aprobados por la Primera Convención; realizar los estudios, investigaciones, recopilación estadística y demás necesarios para sustentar sus labores; fungir como consultor técnico obligatorio en la expedición de leyes fiscales, tanto del gobierno federal como de los estados y Distrito Federal.

Derivado de la Segunda Convención se recomendó en específico:

- 1) Dar vida dentro del régimen constitucional a la Convención Nacional Fiscal como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva tanto para la Federación como para los Estados.
- 2) Que se reconociera que ninguna fuente de riqueza, actividad, acto, contrato, documento, operación o servicio debía estar gravado por dos o más impuestos.
- 3) Que se estableciera que la determinación, administración y recaudación de cada impuesto debía encomendarse a una sola autoridad.
- 4) En caso de necesidad, que dos entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, que el gravamen lo tenga una sola, reconociéndole a las otras una participación en el rendimiento.
- 5) Proyectarse la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos.
- 6) Insistir en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal para la mejor organización fiscal del país e ir la reduciendo poco a poco.
- 7) Que se reconociera como régimen transitorio de organización fiscal del que en ese momento operaba.
- 8) Encomendarle a la Comisión Permanente de esa Convención, la redacción del proyecto de reformas constitucionales que se requirieran, para establecer la delimitación de facultades.²¹⁴

Desgraciadamente esta segunda reunión se celebró en los momentos en que estaba por concluir un ejercicio presidencial y, por esa causa, no pudieron dictarse medidas de carácter legislativo que condujeran a la realización de las conclusiones vertidas.

Dentro del marco de la Segunda Convención Nacional Fiscal, en el año de 1933, la Comisión Permanente planteó la iniciativa de preparar leyes que fueran de aplicación uniforme en materia de herencias, la cual cedía la facultad de aplicar el impuesto sólo a nivel local y dividir el producto de dicha recaudación con la federación en la proporción de 60% para la entidad que aplicaba el impuesto y el 40% restante para la federación. De este

²¹⁴ *Idem*, pp. 56 y ss.

modo, en el mes de abril de 1934, se emitió la *Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados para el Distrito y Territorios Federales*, abrogó la publicada en agosto de 1926, la cual dada la existencia de un marco de múltiple imposición, poco a poco fue siendo adoptada por las entidades federativas. Además eximía del impuesto a las transmisiones que se realizaban en favor de instituciones educativas, culturales, científicas, artísticas, museos y fundaciones y a aquellas sucesiones a favor de ascendientes y descendientes, cónyuge o concubina, sin exceder de \$15,000 para cada beneficiario. Otro hecho importante, posterior a la Segunda Convención, fueron la federalización de los impuestos a la gasolina (1932) y a la electricidad en 1933, reformada del 18 de enero de 1934. Se constitucionalizó por primera vez el principio de que a pesar de que el poder de crear un impuesto corresponde a un nivel de gobierno, los otros niveles tienen derecho a participar en los ingresos recaudados por este concepto, se planteó conservar, y aún ampliar, la competencia fiscal de la federación, pero concediéndose a los estados y municipios participación en la mayoría de los impuestos.

En agosto de 1933, empezó una disputa directa entre los secretarios de Educación, Narciso Bassols y el de Hacienda, Alberto J. Pani, por mutua antipatía, que se fue extendiendo al participar en la Comisión del Plan Sexenal para organizar el programa del gobierno venidero. Una de las razones del malestar de Bassols fue por las remodelaciones del Teatro Nacional, sus argumentos se encaminaban a defender el hecho que dicha construcción debía de haberse hecho bajo concurso público y encaminado por la dirección de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, no desde Hacienda. Narciso Bassols argumentaba que interfería en sus funciones, lo grave afirmaba que además le presentó proyectos sobre la construcción de un nuevo edificio para el Museo Nacional de Arqueología, Etnología e Historia, caro y completamente descomunal.²¹⁵ Pani le expresó al Presidente los desacuerdo con el secretario de **Educación, le dijo: “usted está en perfecto derecho a elegir, entre dos de sus colaboradores, el que más útil le parezca y puede muy bien reservarse los motivos de su preferencia.”**²¹⁶

²¹⁵ Narciso Bassols García (1897-1959) promovió la conformación de la Licenciatura en Economía en 1929, como una sección de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, a partir de la elaboración de los planes de estudio, la identificación de los contenidos para las materias, seminarios, definición de las cátedras y el personal calificado para impartirlas. Fue promotor de las *Misiones culturales*, para politizar y educar a las zonas rurales y más tarde fundador del Instituto Politécnico Nacional. Lázaro Cárdenas lo promueve como Secretario de Hacienda entre los años de 1934 y 1935.

²¹⁶ Pani, *Apuntes autobiográficos, op. cit.*, p. 181.

Abelardo L. Rogríguez le llamó a Calles para que lo apoyara, consideraba con la salida del ingeniero se desestabilizaría la economía, porque tenía amplias relaciones, aun así le solicitó su renuncia. Pani dimitió como titular de Hacienda, el 28 de septiembre de 1933, en su última circular expone la conducta continuista del Maximato, advierte a los secretarios de Estado las arbitrariedades y exhibe públicamente el desacato, pero imputa su lealtad al Jefe Máximo.²¹⁷

Con base en la versión de Eduardo Suárez la renuncia definitiva de Pani fueron por razones personales, así lo narra: “El Jefe del Ejecutivo se comunicó con el señor general Calles por teléfono a Tehuacán, manifestándole que había despachado al señor ingeniero Pani y pidiéndole su apoyo, pues temía que, dado el prestigio que el señor secretario había logrado obtener entre los hombres de negocios, se produjera alguna crisis de carácter económico; para obviarla acudió al gran prestigio del señor general Calles, nombrándolo **ministro de Hacienda, y al ingeniero Marte R. Gómez, su subsecretario.**”²¹⁸

Marte R. Gómez fue nombrado secretario de Hacienda, al inicio de 1934; dio continuidad para la terminación de la construcción del Palacio de Bellas Artes restituyendo a Pani en su función de colaborador y supervisor de las obras. La política hacendaria que siguió Marte R. Gómez en el año de 1934 (enero-noviembre) tuvo continuidad con las orientaciones prescritas por Pani, que eran precisamente la reactivación de la economía a través de la expansión monetaria. También el Presidente Rodríguez enfatizaba en su último informe de gobierno que se continuaba con la reforma fiscal establecida desde las Convenciones:

Se dictaron nuevas Leyes de Impuestos sobre Capitales (Herencias y legados y donaciones), se reformó la Ley del Impuesto sobre la Renta, se crearon seis nuevos renglones de tributación: ausentismo, seguros, azúcar, sal, fondos petroleros y durmientes de ferrocarril. Se disminuyó, en cambio la contribución federal en los Estados que venían pagándola del veinte al quince por ciento, se suprimió el derecho de inspección sanitaria de carnes y manteca, se exoneraron de impuesto las pequeñas pensiones, se disminuyó el número de los renglones que están sujetos al impuesto de diez por ciento adicional y se redujeron los derechos de tráfico marítimo de puerto, etcétera. ²¹⁹

Los efectos de recuperación en la economía fueron favorables para México, en las modificaciones tributarias aumentaron la recaudación fiscal. El año que estuvo Marte R. Gómez en la secretaría fue decisivo porque en poco tiempo estabilizó la economía, con

²¹⁷ Las consecuencias de mi renuncia, *Idem*, p. 228-229.

²¹⁸ Suárez, *Comentarios y recuerdos, Op. cit.*, p. 239.

²¹⁹ *DD, Informe presidencial de Abelardo L. Rodríguez, Reforma fiscal*, XXXVI Legislatura, año 1. no. 8, México, 1º de septiembre de 1934.

presupuesto balanceado, se recabaron 222 millones de pesos en total de los impuestos, cifra no alcanzada desde 1927. Se incrementaron los gastos sociales; y se fundaron tres instituciones económicas: Nacional Financiera, el Banco Nacional Hipotecario y de Obras públicas y el Fondo de Cultura Económica. Pero el cambio radical en las contribuciones para este año fue que el sector industrial aportó mayores ingresos que el impuesto a la importación, inversamente proporcional si se compara su trayectoria en diez años.

Mientras, el impuesto sobre la renta representó el tercer renglón de importancia para el erario nacional, ya que duplicó su cifra. De igual forma, se duplicó el saldo del comercio exterior, se estabilizó el peso en 3.60 y recuperando los precios en todos los sectores productivos. Abelardo L. Rodríguez sintetizaba: “Nuestra política arancelaria puede clasificarse como de orientación librecambista, y si difiere de la mayoría de los países que en estos momentos mantienen una lucha de intransigente nacionalismo y persiguen la autarquía, es porque, dejando que opere la mecánica de los cambios, podemos regular nuestro comercio exterior en forma favorable y establecer convenientemente nuestra balanza de cuentas.”²²⁰

Marte R. Gómez presentó su renuncia al Presidente Lázaro Cárdenas por lealtad a Calles, su alianza lo mantuvo alejado de la política nacional al designarlo ministro de México en Francia y Austria, participando activamente con el grupo de delegados que asistieron a la Sociedad de las Naciones Unidas, a su regreso en 1937, sería Gobernador de Tamaulipas. En términos generales Marte R. Gómez se especializó en la política agraria, desde esta visión realizó múltiples estudios, impulsó desde sus cargos la reforma agraria, el crédito agrícola y fue un amplio promotor para las mejoras del ámbito rural.

Finalmente, se puede sintetizar que los dos secretarios de Hacienda coinciden en la estrategia de recortar los gastos cuando disminuyeron los ingresos para sanear el déficit de la cuenta corriente, equilibrar el gasto público, intentaron garantizar las inversiones públicas y privadas con la rehabilitación fiscal. Si bien, con la reforma fiscal se ajustaron los precios y tarifas de los impuestos -por el lado de los ingresos- y se redujo el gasto corriente y el servicio de la deuda, por el lado de los gastos.

Para Pani, la modernización fiscal significó la creación de fuentes adicionales de recaudación, reformar el sistema hacendario, la nivelación de los presupuestos y el pago de

²²⁰ *Idem., política Arancelaria.*

las deudas. Durante su administración hubo suspensión de pago de salarios al personal militar y de gobierno, en su dependencia se eliminaron y agruparon departamentos, para reducir los gastos administrativos, además de desmilitarizar los cargos extendiendo los derechos de los trabajadores y funcionarios públicos con pensiones civiles. En el primer período que manejó las finanzas públicas, se llevaron a cabo las labores de reconstrucción económica por medio de la organización de los sectores productivos, se materializaron proyectos sociales, caminos, puentes, agricultura y riego. Sin embargo, se tenía una baja concurrencia debido a la falta de disposición de censos generales de catastro y de actividades mercantiles, se apoyaron en las recomendaciones de la Convención Nacional Catastral; mientras que la Convención Nacional Fiscal fue instalada con la finalidad de igualar tarifas y establecer los cargos a través del recién formado Tribunal de Apelación para penas fiscales.

La política fiscal estuvo claramente influida por la concepción liberal de igualdad, libre concurrencia, equilibrio presupuestal y el establecimiento del impuesto de la renta (el cual tiene como principio la progresividad indica que a mayor riqueza, mayor es la tasa de tributación); aunque la principal fuente de recaudación continuó siendo el comercio exterior seguido de la extracción de petróleo y plata, insumos que también tenían una significativa participación en la exportación (Ley de Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas). El ejercicio fiscal era frágil, se dependía demasiado de los ingresos aleatorios como lo eran los impuestos a la exportación, aunado con los levantamientos armados, producto de la guerra cristera, se buscó hacer un esfuerzo por equilibrar las finanzas públicas, pero la baja recaudación de los ingresos públicos causaron una crisis interna que se expandió con el fenómeno de la Gran Depresión.

Luis Montes de Oca como secretario de Hacienda priorizó la reorganización administrativa del ramo: mejorar los métodos de contabilidad, simplificar los trámites y uniformizar técnicas para hacer más eficiente sus labores. A través de la Comisión Reorganizadora se reformularon los reglamentos para cada dependencia perteneciente a la Secretaría de Hacienda con vías a establecer el Código Fiscal de la Federación (1929), que establecía los derechos y obligaciones de todos los contribuyentes, siendo la base para tratar las inconformidades fiscales ante los tribunales fiscales o juntas calificadoras. La Secretaría de Hacienda durante el quinquenio que dirigió Luis Montes de Oca destinó el gasto a rubros administrativos, deuda externa y militares, este último para combatir la rebelión escobarista, generando una paridad en los presupuestos al recortar las inversiones que el gobierno destinaba a obra social, fue necesario reducir al mínimo el personal del gobierno, reducir los

salarios de los militares y burócratas. Entre 1928 a 1931, se observa con un subejercicio en el balance presupuestario. La estrategia utilizada por Montes de Oca consistió en estabilizar y equilibrar el presupuesto federal, minimizar el gasto público, es decir restringir al Estado a lo estrictamente indispensable, para no promover su injerencia en los mercados, sólo los presupuestos se presentarían equilibrados, cuando el importe de los gastos fuera compensado con partidas de ingresos que no incluyeran el recurso de endeudamiento público o a la emisión de moneda, para equiparar sus faltantes. En otras palabras, se aplicó una política fiscal recesiva o procíclica, recortando el gasto y aumentando los impuestos.

Por el área del aumento de las contribuciones, la estructura fiscal tuvo las mismas proporciones que en régimen anterior, pero con caídas sustanciales a lo largo de la recesión. La reforma fiscal desarrollada por Luis Montes de Oca se enfocó particularmente en la reestructuración de las aduanas y sobre la base de impuestos especiales para encaminar fondos extraordinarios que ayudasen a sobreponer la economía de crisis. Además, se volvió más restrictiva, en este sentido se aplicaron fuertes recargos, a través de Jurados de infracciones fiscales, que imponía sanciones, multas, amonestaciones, suspensión de derechos, entre otras cláusulas que apoyaban a lo establecido en el Código Fiscal. Dichas restricciones se enfocaron en la Tarifa General de Importación de 1928, 1929, 1930 y 1932, que se convirtió poco a poco en una medida de defensa económica de más activo impulso al desarrollo de los recursos naturales del país, así como un medio de proteger a la industria nacional. El impuesto sobre la renta se volvió en el tercer renglón más importante dentro de la estructura tributaria en México, ello representó un avance en la materia de modernización y diversificación del Erario, a través de la revisión escrupulosa de las Junta Calificadoras y Revisora del Impuesto sobre la Renta. A la par, en plena recesión económica, se elevó significativamente el impuesto de emergencia del 1% sobre las entradas brutas de la industria, comercio y agricultura; así como se elevaron con un 10% al consumo de diversos productos industriales, con ello, procuraban nivelar los ingresos con producción nacional debido a la caída estrepitosa de las exportaciones debido a la inestabilidad del mercado internacional asociado con la crisis monetaria.

Finalmente, en el segundo período del secretario Pani en Hacienda realizó pocas modificaciones en materia tributaria; sin embargo, entre sus principales aportaciones fue la Segunda Convención Fiscal en la cual se avanzó en materia de federalización, primero sobre herencias, y posteriormente, en la electricidad y gasolina.

Capítulo 3

La transición financiera en la reconstrucción

La reciente historiografía sobre la banca central propone incorporar nuevos consensos generales, para incluir datos, hipótesis y descubrimientos relacionados con la temática; sugiere que para que exista una banca central es necesario cubrir con una serie de expectativas como: actuar de banquero del Estado, emisión de los billetes y conducir la política monetaria.²²¹ En este capítulo, se analiza el proceso que logró fundar el Banco de México. No obstante, se requirieron una serie de ajustes para lograr estos propósitos de consolidar un sistema centralizado. Se consideraron los antecedentes de un sistema financiero desmoronado por la Revolución Mexicana y por las incautaciones, lo cual no cobró cohesión hasta la Convención Nacional Bancaria de 1924, debido a la agrupación y negociaciones de los sectores interesados que dieron paso a la creación del Banco de México, S.A., en 1925.

²²¹ Leonor Ludlow (coord.) *Grandes Financieros Mexicanos*, LID, 2015. SHCP, *El crédito público en la Historia hacendaria de México. Sus protagonistas y su entorno*, SHCP, 2012. Gustavo A. del Ángel Mobarak, “La paradoja del desarrollo financiero de México” en: Sandra Kuntz (coord.) *Historia Económica General de México*, El Colegio de México, 2010. Luis Anaya Merchant, *Colapso y reforma, La integración del sistema bancario en el México revolucionario, 1913-1932*, México, Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2002. Carlos Marichal y Gustavo A. del Ángel Mobarak, “Poder y crisis: historiografía reciente del crédito y la banca en México, siglos XIX y XX” en: *Historia Mexicana*, El Colegio de México, México, vol. LII, núm. 3, enero - marzo, 2003, pp. 677-724. Emilio Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios: la soberanía financiera de México, 1914-1929*, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

El sistema bancario tuvo cambios significativos en materia de institucionalización, entre el período de 1920 a 1934. En el capítulo se puntualiza en relación con las inquietudes de los banqueros y funcionarios que dirigieron la política económica en tres momentos claves para entender su dinámica: los Congresos de Banqueros en 1924, 1928 y 1932, cada cual apoyó con diversas recomendaciones concretas para dinamizar el sector, porque la transición financiera se caracterizó por tener el paradigma de modernidad.

Esta etapa de reconstrucción y reorganización del sistema bancario estuvo aparejada con la puesta en marcha de instituciones estatales, aunque todavía frágiles, adquirieron mayor autoridad sobre la regulación económica, la reorganización del crédito y la administración del Erario público. Dichos cambios, se desarrollaron de manera paulatina, debe ser entendido como un proceso de modernización que adquirió mayor importancia con el régimen cardenista; aunque estas primeras acciones estatales, en el ámbito institucional, fueron esenciales para poder sobrevivir a los estragos de las luchas armadas, las pugnas políticas y la caída de los precios internacionales como principales factores exógenos y endógenos de las crisis financieras durante este ciclo económico, para obtener una rápida recuperación.

Se analizan las presiones ejercidas desde el exterior y las negociaciones que establecieron Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca con los desventajosos acuerdos con Estado Unidos. Pani emplazó el pago de los adeudos del servicio de la deuda, su política hacendaria al respecto fueron las renegociaciones de los compromisos adquiridos antes que reiniciar los abonos. Cuando Luis Montes de Oca suplió los compromisos del titular precedente, procuró cubrir con urgencia los adeudos, aceptó los recargos a la deuda exterior.

En la segunda parte del capítulo, una vez inaugurada la institución central de emisión, se observa la importancia que cobró la política monetaria para hacer frente a la crisis de 1929, tratando por separado las estrategias que promueven cada secretario de Hacienda; con la disyuntiva que plantearon tanto Alberto J. Pani como Luis Montes de Oca, para realizar las reformas monetarias y aplicar cambios coyunturales en el sistema cambiario.

3.1 La reorganización bancaria con el secretario Alberto J. Pani

Los antecedentes directos de la creación del Banco de México tienen que ver con la especulación monetaria y la incertidumbre política vivida durante la Revolución, porque afectó severamente el potencial productivo de la economía. Un daño irremediable provino del desequilibrio del sistema financiero por el cierre temporal o definitivo de algunos establecimientos bancarios, así como por el excedente de emisión de papel moneda por parte de los grupos revolucionarios. Para ordenar estos desajustes financieros, se instaló la Comisión Reguladora e Inspectoradora de Instituciones de Crédito, la cual propuso liquidar a los bancos de emisión, retirar la circulación de sus billetes y efectuar el pago de los mismos en efectivo, a la vista y al portador.²²²

Venustiano Carranza exigió que los bancos de emisión privados incrementaran sus reservas en metálico, hasta igualar el monto de sus billetes en circulación, so pena de perder su concesión federal; esta medida intensificó la especulación en los bancos aprovechando la diversidad de papel moneda en circulación. El 14 de diciembre de 1916, apoyado de los consejos de incautación, autorizó a tomar posesión de todos los bancos privados y sus activos.²²³

Los bancos más fuertes como el Banco de Londres y México trataron de defenderse de la incautación, argumentaron que sus capitales eran extranjeros y que estas acciones acarrearían problemas internacionales. Carranza no se inmutó. Con el apoyo de un consejo de incautación se tomaron cerca de 20 millones de las arcas de los bancos privados, que se convirtieron en parte de la deuda interna y quedaron muchos bancos sin liquidar. Para el 28 de julio de 1928, se calculaba que se adeudaban 55.5 millones de pesos a los bancos incautados, por concepto de préstamos forzosos. Por consiguiente, esta problemática fue una constante durante todo el período.²²⁴

²²² SHCP, *La Comisión Reguladora e Inspectoradora de Instituciones de Crédito, dependiente de la Secretaría de Hacienda, sesión ordinaria*, circular del 29 de octubre de 1915. [[PDF](#)]

²²³ Decreto de 15 de septiembre de 1916 que autoriza la incautación de los bancos privados de emisión y constituye Consejos de Incautación para cada banco de concesión federal. SHCP, *Memoria, 1913-1917*, vol. I, 1949, pp. 31-38.

²²⁴ Antonio Manero, “Iniciación de la reforma bancaria” en: Ludlow y Marichal (coord.), *La Banca en México, Banca y Poder en México (1800-1925)*, México, Grijalbo, 1985, p. 228.

Cabe recordar, que en el porfiriato, el sistema monetario se regía por la libre concurrencia de emisores, el Banco de Londres y México (1864) y el Banco Nacional de México (1884) monopolizaron la emisión de billetes; además, operaban con el patrón metálico, tenían presencia con agencias y sucursales regionales. Las transacciones internacionales se realizaban a través de ellos, porque la mayoría de los accionistas eran de origen europeo y podían recurrir con facilidad al manejo de los empréstitos, emisión de títulos y bonos, en los mercados extranjeros. En esta época, el Banco Nacional de México operó como un banco de Estado, a pesar de ser un organismo privado, porque llevaba la cuenta corriente de la Secretaría de Hacienda, administraba numerosos ramos fiscales y se encargaba de todos los negocios referentes a la deuda interna y externa del sector público, frente a los acreedores extranjeros.²²⁵

Con el movimiento armado, cada grupo revolucionario les exigió a la población en general, recibir las emisiones del papel moneda y monedas que ellos realizaban. Los constitucionalistas popularizaron los *bilimbiques*; que fue un papel moneda emitido desde 1913 por del contador William Week, quien los implementó para el pago de salarios en las minas Green, en Cananea, Sonora. Con la avanzada de las tropas emitieron otro papel moneda que contenía la leyenda del: *Ejército Constitucionalista*; posteriormente, emitieron otro con la leyenda: *Gobierno Provisional en Veracruz*. Consecutivamente, el gobierno carrancista promovió la aceptación del papel moneda llamado *El infalsificable*, denominado así por una marca mecánica, que incluía indicadores de las series y la numeración, para tal propósito, realizaron una serie de reformas al sistema bancario. Alberto J. Pani, en su calidad de Tesorero General, asumió la responsabilidad de autografiar y autorizar la emisión del papel moneda, entre los años de 1915 a 1917, como se mencionó en el primer capítulo; sin embargo, poco a poco comenzaron a depreciarse.

El sistema bancario contaba con la Comisión Monetaria, una institución porfiriana de prestigio, que había presidido en sus inicios Pablo Macedo, entre otros financieros como Enrique Creel y José Y. Limantour, cuyas funciones fueron las de investigar y sugerir soluciones a los problemas del sistema monetario, como fue en su momento la

²²⁵ El Banco Nacional de México en sus orígenes pertenecía al Banco Franco-Egipcio (1881-1910), dirigido por una Junta coordinada por Henry Dumeau Presidente de la *Société Générale de Crédit Commerciale et industrielle de París*. Leonor Ludlow, “La construcción de un banco: el Banco Nacional de México (1881-1884)” en: *Idem.*, pp. 299-345.

reforma de 1905, que introdujo por un tiempo el patrón oro.²²⁶ Posteriormente, Luis Cabrera, Secretario de Hacienda y Rafael Nieto, subsecretario de ramo, utilizaron a la Comisión Monetaria para reorganizar la circulación monetaria, le concedieron la calidad de institución única emisora, bajo el régimen de sociedad anónima, el 3 de abril de 1916.

La función principal de la Comisión Monetaria como sociedad anónima fue hacer la sustitución de las emisiones de moneda fiduciaria llamada de *Veracruz y Ejército Constitucionalista* por la emisión *infalsificable*. Entre sus funciones, liquidó y asumió los cargos de la Comisión de Cambios y Moneda (1905), además de las siguientes atribuciones:

[...] recoger, conservar y administrar los fondos que el Gobierno vaya poniendo a su disposición para regularizar y garantizar la circulación interior, y servir de conducto al Gobierno General para lanzar y retirar las emisiones de moneda fiduciaria y hacer las emisiones de moneda fraccionaria que sean necesarias para la circulación; situar fondos tanto en el país como en el extranjero; comprar y vender giros; hacer operaciones en especies metálicas y monedas fiduciarias y, en general, efectuar todas las operaciones de amortización, canje, resello y contraste de la moneda fiduciaria.²²⁷

Todos estos cambios presionaron al sistema monetario; no sólo con respecto a la paridad entre los diversos papeles moneda, sino en la relación de cambio entre la plata y el oro y ésta frente al dólar. Como parte de la inestabilidad cambiaria, se aunaban las presiones económicas externas o exógenas, producto de la polarización de los mercados internacionales, debido a que los países derrotados en la Primera Guerra Mundial (como Alemania, Polonia y Hungría) compraron plata para de liquidar sus deudas, lo que generó una sobredemanda y que se rompiera la paridad de 1-32, en que estaba fincado el bimetalismo mexicano; en pocos días ocurrió una reversión de la Ley Gresham. Apoyada en el hecho que regresaron a la circulación las monedas que el público habían atesorado por años, frente a la inestabilidad financiera que ocasionó el papel moneda.²²⁸

²²⁶ María Eugenia Romero Sotelo, “Bimetalismo vs. patrón oro, una larga controversia en México: la Comisión de Cambios Internacional y la Comisión Monetaria de 1903” en: *Temas a debate, op. cit.*, pp.53-112.

²²⁷ SHCP, *La Comisión Monetaria*, circular del 30 de agosto de 1916, a Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, [\[PDF\]](#)

²²⁸ “El oro y la plata verificaban así su papel de último depósito de valor, cuando todos los demás medios de pago habían colapsado. Pienso que en la superficie, ese acontecimiento pareció revertir la ley de Gresham, cuya validez se comprueba a nivel mecánico o superficial del fenómeno, pero, en lo profundo del funcionamiento del sistema estaba el papel que, en ese momento, jugaban los metales preciosos, ante las economías mundial y nacional colapsadas en áreas estratégicas. El público, las empresas y el gobierno mexicanos podían negarse a aceptar los billetes de banco, el papel moneda, los cheques, pero no las monedas de oro y plata. Además, el propio gobierno exigió el pago de los impuestos en moneda metálica y

Para realizar la estabilización monetaria, el secretario de Hacienda, Luis Cabrera propuso cambiar todo el papel moneda por monedas, es decir, recobrar el patrón oro. También exigió el cobro de los impuestos en metálico, porque el *Infalsificable* fue perdiendo valor. Los bancos no canjearon el papel moneda por divisas, porque no podían respaldar sus billetes con metálico, a pesar de las presiones y amenazas, por parte del gobierno, por liquidarlos si no se sujetaban a las disposiciones legales. Rafael Nieto, quien se había desempeñado como Presidente de la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito y era subsecretario de Hacienda, propuso restringir la libre concurrencia de las emisiones a varios bancos, para lo cual habría que crear un banco de Estado como único de emisión, así presentó la iniciativa en el Congreso Constituyente para que se incluyera como excepción del monopolio: la emisión monetaria del Banco central. Por lo tanto quedó redactado en la Constitución Política de 1917:

Artículo 28. [...] No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Con la promulgación de la Constitución se reservó al Estado –de manera exclusiva– el monopolio de la acuñación de moneda y la emisión de billetes. En cuanto a las facultades del Congreso, en el artículo 73 agregaron a la Constitución Política sobre la situación bancaria el siguiente inciso:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.²²⁹

De tal forma que la iniciativa de crear un Banco de Emisión Único se convirtió en proyecto económico de la Revolución. El Estado debería tener el control sobre el banco central, una reserva monetaria y financiera propia para hacer frente a las fluctuaciones de sus ingresos y gastos corrientes. Entre las operaciones financieras se proponía que el Banco de Emisión

empezó a pagar a sus empleados y proveedores con pesos plata, lo que nos indica que parte del atesoramiento lo realizaba la propia Secretaría de Hacienda, que tuvo que dar marcha atrás ante el fracaso del “infalsificable”. Esta cuestión de fondo creo que explica la vuelta, casi automática, al patrón oro.” Esperanza Fujigaki Cruz, “Monometalismo y bimetalismo en la Revolución Mexicana. La estabilización monetaria a debate” en: María Eugenia Romero Sotelo y Leonor Ludlow, 2006, *op. cit.*, p. 244.

²²⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917.

Único extendería al gobierno crédito pero sin excederse del 15% del capital exhibido. Sin embargo, los intentos de Rafael Nieto por su instalación, al que llamó: Banco de la República, se quedó en el tintero, porque no lograron conjuntar una reserva federal de oro, ni el dinero suficiente para su fundación, calculado en 200 millones de pesos.²³⁰

Con el gobierno de Obregón la circulación de dinero consistía en su mayoría de monedas de oro y plata, porque el papel moneda constitucionalista se aceptaban a una fracción de su valor nominal (20 ctvs. oro nacional) y fueron perdiendo aceptación en el público. Es decir, se depreciaba. Las monedas tenían el valor real o intrínseco en su peso, por ejemplo, la plata de 0.720, tenía mayor aceptación social que *los infalsificables*, aunque la moneda de plata se volvió escasa por la sobredemanda externa.²³¹

En septiembre de 1921, la Comisión Monetaria expidió papel moneda de 50 ctv., monedas de 2 pesos plata y monedas de oro de 50 pesos, para solventar la demanda para transacciones comerciales; con todo, enseguida se volvió un problema de compensación sobre todo por la aceptación del papel moneda. Con base en la legalidad descrita, la Comisión Monetaria realizó operaciones de banca, compraba y vendía giros y fondos en el exterior administrando la deuda pública, además se convirtió en depositaria de todos los fondos del erario y prestamista del gobierno. A la par, la Comisión Monetaria sirvió de apoyo a proyectos agrícolas e industriales, como banco refaccionario e hipotecario.²³²

El secretario de Hacienda Adolfo de la Huerta, bajo la presidencia de Álvaro Obregón, proyectó el establecimiento del Banco Único de Emisión con el apoyo del Banco Nacional de México, como en la época porfirista, pero con un 51% de capital gubernamental. Sin embargo, el plan fracasó porque los financieros no querían dejar el control en manos del Estado. De tal forma, Adolfo de la Huerta impulsó regresar a un sistema de pluralidad de bancos de emisión, para lo cual dictaminó la Ley General de Instituciones de Crédito. En dicho dictamen, se formaban ocho bancos de emisión; sin embargo, cuando se presentó en el Congreso, la ley no fue discutida y sólo se llegó a la reforma bancaria que admitía la devolución de los bancos incautados y la liquidación de aquellos bancos en bancarrota.

²³⁰ María de los Ángeles Cortés Basurto, “Rafael Nieto” en: Leonor Ludlow (dir.) *Grandes financieros mexicanos, op. cit.*, pp.178-185.

²³¹ *DD*, XXX Legislatura, Año II, No. 25, período ordinario, México, 24 de octubre de 1923.

²³² “Prelación de los Créditos de la Comisión Monetaria, Comisión Monetaria, S.A. en Liquidación. 17 de septiembre de 1934.” *Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época. Tomo XLII, p. 702. [[PDF](#)]

De igual manera, Adolfo de la Huerta estableció la Ley de desincautación, la cual reconoció los adeudos e intereses con todos los bancos incautados que pudieran recuperar su personalidad jurídica, los cuales serían devueltos a sus representantes legítimos. Mientras que los bancos cuyo activo no era suficiente para cubrir sus pasivos y fueron incautados por falta de solvencia serían consignados por las autoridades para su liquidación judicial y sólo podrían continuar operando si demostraban solvencia.²³³ En cuanto a los bancos hipotecarios, se amplió la moratoria que habían recibido los deudores, así se prescribieron los procedimientos para solucionar las demandas de los banqueros, que les permitían la amortización de los *bilimbiques* en circulación, en un plazo de seis meses para su retiro, con base en las leyes del 23 de febrero y del 14 de diciembre de 1921. De acuerdo con las estimaciones de Zebadúa sólo cinco reabrieron sus puertas.²³⁴ El decreto sobre desincautación hacía referencia a la necesidad de normalizar la situación del sistema bancario para que los bancos pudieran capitalizarse mediante la recuperación de su activo, compuesto en gran parte por deuda del Gobierno Federal, se aceptaba la deuda interna contraída con los bancos. Con dicho reglamento, ya ninguno de ellos podía funcionar como de emisión, aunque se les devolvió la personalidad jurídica para operar como banca de crédito, hipotecaria y de cambios.

Alberto J. Pani sensible a las transformaciones de su época pretendía acabar con el caos y cuando se hizo cargo de la Secretaría de Hacienda promovió un programa de reconstrucción del sistema bancario nacional, con base en tres lineamientos específicos: 1. Reanimar a los bancos susceptibles de seguir operando, 2. Expedir una legislación adecuada e integral que regulara el sistema bancario y de crédito, y 3. Establecer instituciones de acción bancaria social. Con esto último, Pani aclaraba que el banco único de emisión era un proyecto que no tenía el lucro como objetivo principal, así como instituciones financieras destinadas a promover determinados sectores productivos. En este sentido se fundó el Banco de Crédito Agrícola el 10 de febrero de 1926. Mientras que la creación del banco de México fue el principal logro del Nuevo Régimen, siendo la política económica ideada por Pani.²³⁵

²³³ “Ley de desincautación de los bancos de emisión de 31 de enero de 1921” *Diario Oficial* a 10 de febrero de 1921, no. 34, vol. XVII, p. 25. *DDD*, XXIX Legislatura, Comisión Permanente, 23 de febrero de 1921, año I, no. 109.

²³⁴ Banco Nacional de México, Banco de Londres y México, Banco Mercantil de Monterrey, Banco de Sonora y Banco de Nuevo León, Zebadúa, *op. cit.*, pp.190-191.

²³⁵ Pani, *La política hacendaria, op. cit.*, pp. 93-94.

3.1.1 La Primera Convención Nacional Bancaria

Una vez que Alberto J. Pani llegó a la Secretaría de Hacienda aceleró las tareas para la reconstrucción financiera, realizó todos los preparativos para efectuar la Primera Convención Nacional Bancaria, con la representación de todas las instituciones involucradas, esto quería decir que: **“los antiguos Bancos de Emisión no con su carácter de emisores, sino como simples casas bancarias podrán también hacerse representar.”**²³⁶ Conforme a la convocatoria se estudiaron:

- La forma en que deben ser cubiertos los créditos a favor y en contra de los bancos hipotecarios.
- La limitación de los préstamos bancarios sobre hipotecas a cantidades que permitan los beneficios de los bancos hipotecarios a mayor número de personas.
- Las prerrogativas de los bancos hipotecarios en el procedimiento judicial para el cobro de sus créditos, que, sin constituir un privilegio anticonstitucional, los garanticen suficientemente.
- El monto de las reservas en oro para garantizar los depósitos constituidos por el público en la misma clase de moneda.
- La conveniencia de garantizar por medio de reservas en plata, los depósitos constituidos en esta especie y fijación del monto de estas reservas.
- La garantía que deben tener los depósitos constituidos en el extranjero por medio de giros y por conducto de las casas bancarias.
- Las medidas para lograr que los agentes de los bancos extranjeros queden sobre un pie de igualdad en cuanto a las condiciones que para operar se exigen a los nacionales y a las sucursales de los bancos establecidos fuera de la República.
- Las seguridades eficientes para el público sobre los depósitos en casos de quiebra o de liquidación judicial.
- Las medidas complementarias de este programa general que sugieran los representantes de los bancos.²³⁷

La convención tuvo la finalidad de estudiar las reformas a las leyes vigentes del sector. Las sesiones se sostuvieron a partir del 2 de febrero de 1924, con seis reuniones y enseguida se nombró una Comisión Permanente, que funcionó durante los meses de marzo hasta finales de noviembre de este año, con un total de 37 sesiones.²³⁸

²³⁶ Pani, Convocatoria a la Convención Bancaria, 24 de diciembre de 1923, en: *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925, op. cit.*, pp. 261-262.

²³⁷ SHCP, *Convención Bancaria de 1924, Idem.*, p. 208.

²³⁸ *Idem.*, pp. 209-218.

La Primera Convención Nacional Bancaria la presidió Fernando de la Fuente, Jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda. También estuvieron Fernando González Roa, Enrique Martínez Sobral, Mario Guasp, José D. Aguayo y Elías S. A. de Lima, como representantes de la Secretaría de Hacienda; mientras que por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo asistieron Francisco Guerrero Moctezuma y Carlos Arroyo. A la par, participaron cuarenta instituciones privadas y se formaron cuatro comisiones encargadas de analizar la problemática referente a: los bancos hipotecarios y refaccionarios; los bancos de depósito y casas bancarias; los bancos extranjeros y asuntos generales. Además, para presentar el conjunto de los trabajos se instaló una Gran Comisión, que leyó todas las resoluciones. *Ver Apéndice 3.*

De estas reuniones se desprendieron una serie de quejas por las incautaciones, porque no se lograba establecer una regulación y el cumplimiento de la Ley de 1921, sobre la rehabilitación del crédito y la liquidación de los bancos insolventes. La primera comisión examinó la carencia de una ley específica para bancos hipotecarios y refaccionarios, por lo que se dividieron y crearon subcomisiones para aclarar sus posiciones contrarias. La subcomisión de los bancos hipotecarios dictaminó que quedaría sujeta a lo establecido en la ley general para no excederse de una quinta parte de su capital y exigieron igualdad frente a los bancos comerciales. Consideraron que ante la imposibilidad de saldar las anualidades vencidas, debido a la creciente moratoria de los clientes, amortizaciones vencidas o ruina de los deudores, propusieron ejecutar una ley de pagos que concediera una prórroga, la cual reduciría los intereses para amortizar prontamente las hipotecas, refinanciaba las deudas a un máximo de veinte años para deudores y establecía los procedimientos de los juicios civiles para los acreedores. Con estas medidas se garantizaba liquidez inmediata.²³⁹ Mientras que por el área de los bancos refaccionarios, la subcomisión declaró establecer distinciones entre los bancos hipotecarios y se manifestaron por la pronta devolución de los bancos de emisión a sus consejos de administración y contra la posición de moratoria de sus instituciones, propusieron un plazo mínimo de tres años para comenzar a pagar las deudas, en lo que se reanudaban las operaciones de crédito. Para lo cual, realizaron dos proyectos de ley en la materia, adicionaron la Ley de Instituciones de Crédito en cuanto a especificidades sobre los cobros, pagos de depósitos, bonos y certificados de deuda.²⁴⁰

²³⁹ J. V. Burgos, J. J. Lemmens, *Dictamen de la subcomisión de bancos hipotecarios*, 7 de febrero de 1924, *Idem.*, pp. 666-668.

²⁴⁰ Ismael Palomino, Nicanor Gurria Urgell, L. S. Wyler, *Dictamen de la subcomisión de bancos refaccionarios*, 7 de febrero de 1924, *Idem.*, pp. 668-688.

La segunda comisión designada por la Convención Nacional Bancaria estudió los bancos de depósito y tomaron en cuenta a las agencias y sucursales de bancos extranjeros. La propuesta esencial a la que llegaron fue fijar el monto de los depósitos que debían tener las reservas de los bancos como garantía al público y muestra de confianza económica, llegaron a la conclusión que debía ser del 33% en oro. Aunque se discutió la presencia de la moneda en plata, ésta se tomaría en cuenta sólo como valor de cambio, porque afirman que: “el régimen monetario se basaba en el talón oro concibiendo así a la reserva de los bancos.”²⁴¹ Igualmente, formularon una propuesta para la liquidación o quiebra de bancos, lo cual insistió en la formación de un comité integrado por tres bancos, y con el apoyo del gobierno: “realizarían el análisis y ejecución de la venta de sus títulos, valores e inmuebles conforme a derecho.”²⁴²

La tercera comisión se encargó de evaluar los requisitos que debieran cumplir las agencias y sucursales de bancos extranjeros. Consideraban que para poder operar en nuestro país, las instituciones extranjeras deberían obtener una autorización especial de la Secretaría de Hacienda para garantizar su liquidez, cobertura y confiabilidad. Una vez puesto en operaciones “se regiría bajo las normas mexicanas, pagando impuestos, y haciendo público sus balances semestrales, sin mayores trabas para la realización de giros y pagos de remesas sujetos al tipo de cambio.”²⁴³

La cuarta comisión, sobre asuntos especiales, reiteró regirse bajo la legalidad establecida desde 1897, sobre establecimientos bancarios. Coincidían con las otras comisiones, que las instituciones extranjeras mantendrían las mismas obligaciones, derechos, prerrogativas y responsabilidades que los establecimientos nacionales. Concordaron que las reservas de los bancos serían del 33% de su capital en oro, pero especificaban que el 67% restante estaría garantizado por: préstamos o descuentos relativos a inversiones comerciales; letras de cambio o libranzas; depósitos; acciones, bonos o valores expedidos por la Secretaría de Hacienda. De esta forma, quedaban fuera de las cuentas de depósito monedas o valores extranjeras.²⁴⁴

²⁴¹ A. Legorreta, Aurelio Díaz, A. Zambrano, Antonio G. Palacios, C. Schulze, *Resoluciones de la Segunda Comisión*, 7 de febrero de 1924, *Idem.*, pp. 671-676

²⁴² *Idem.*

²⁴³ H. Weldon, R. Pardo, E. W. Stephenson, *Resoluciones de la Tercera Comisión*, 7 de febrero de 1924, *Idem.*, pp. 676-679.

²⁴⁴ Enrique C. Creel, Agustín Legorreta, Salvador M. Cancino, Flavio P. Macías, Miguel S. Macedo, Agustín Rodríguez, y Guillermo Obregón Jr., *Resoluciones de la Cuarta Comisión*, 7 de febrero de 1924, *Idem.*, pp. 679-683.

Finalmente, la Gran Comisión dio seguimiento a lo estipulado, aglutinó las quejas y sugerencias vertidas por las otras comisiones, como el pago inmediato de las liquidaciones a los antiguos bancos de emisión. La Gran Comisión tuvo a bien analizar la situación económica del país en su conjunto y especificar los diversos compromisos contraídos con el gobierno federal, concluyeron poner fin a los moratorios de diciembre de 1916, y para reducirlos al mínimo, establecieron los plazos de los abonos y el monto de los créditos. También exigían el reconocimiento de las deudas internas, más el 6% de intereses, de diversos bonos emitidos con los antiguos bancos de emisión, conforme al decreto de 1921. Por último, tomaron en consideración los arreglos a los tenedores de deuda del Tesoro de 6%, a 10 años, de 1913, reservando los ajustes para convenios especiales en carácter de urgente, crearon la Comisión Mixta Bancaria de reclamaciones con el propósito de llevar las demandas ocasionadas por los movimientos revolucionarios. Con ello, el gobierno logró aplazar el pago de cupones de bonos.²⁴⁵

En términos generales, la Primera Convención Nacional Bancaria superó las expectativas, en los términos en que planteaba la Secretaría de Hacienda, los banqueros organizaron el rubro en materia legislativa, establecieron las bases para una armoniosa política crediticia, innovaron con la creación de las Compañías Bancarias de Fideicomiso y Ahorros, propuesta principalmente por el banquero Enrique C. Creel y apoyada por la Gran Comisión. Además discutieron las principales exigencias relativas a las moratorias, por los efectos de las incautaciones y la falta de pago a los tenedores de los certificados de bonos, reclamaron que la Tesorería de la Nación fallaba al no cumplir sus compromisos con los bancos y solicitaron cubrir con nuevos certificados, con el interés del 6%, los cupones vencidos, liberando a los bancos de las obligaciones contraídas por el Estado. Como ambas partes faltaron al cumplimiento del reglamento, sobre la emisión y pago de bonos establecido en 1921, suprimieron la moratoria y ampliaron los plazos.²⁴⁶

²⁴⁵ Resoluciones de la Gran Comisión, Agustín Legorreta, Miguel S. Macedo, Enrique C. Creel, Fernando L. Padilla, Guillermo Obregón Jr., Salvador M. Cancino, José V. Burgos, H. Weldon, Ismael Palomino, Gabriel Correa, 23 de febrero de 1924. *Idem.*, pp. 701-710.

²⁴⁶ Krakawer, Zork Co., E. Moye, P. P. J. M. Samaniego, Alberto Stein, P. P. Gabriel Pastor, Silva Hermanos, Ángel González, 27 de febrero de 1924, *Idem.*, p. 709.

Otra virtud de la Primera Convención Nacional fue que se registraron los adeudos que el Gobierno federal tenía con los antiguos bancos de emisión, porque los banqueros llegaron exigiendo el pago de los bonos y montos atrasados, denunciaron las moratorias que el mismo gobierno había dispuesto para apegarse a la ley, estipulada desde 1921, en la cual también estipulaba que para declararse solventes se debía tener una reserva en caja en oro so pena de incautación. Agregaría que los bancos con mayor cantidad de deuda del gobierno eran el Banco Nacional de México y Banco de Londres y México, para esta fecha declaraban que se les debían 29 millones de pesos, respectivamente; mientras que al Banco Oriental de México le debían diez millones de pesos, y a otros veinte bancos el resto, que en suma eran 94 millones de pesos del total en deuda.²⁴⁷

Pani acordó la deuda interna entre el Banco Nacional de México, el Banco de Londres y México y otros seis bancos regionales (Oriental de México, de Zacatecas, Occidental de México, Peninsular Mexicano, del Estado de México y de Querétaro), que el total de la deuda era de 76.4 millones de pesos, que el gobierno les debía de pagar de la siguiente manera: 42% en metálico, 37% en el papel moneda emitidos por los propios bancos a su valor nominal y el resto en créditos otorgados por las instituciones bancarias, en el acuerdo también se desconoce el empréstito de Huerta, de 1913. La liquidación quedó garantizada hasta 1930.²⁴⁸

Por último, los convencionistas expresaron la imperiosa necesidad del inmediato establecimiento del Banco Único de Emisión con la finalidad de nivelar los créditos. Una vez conciliados todos los intereses con los financieros, el 29 de febrero de 1924, Alberto J. Pani tomó la tribuna para concluir los trabajos de la Primera Convención Nacional Bancaria y manifestó su ideología de **consenso y negociación, a través de la política de: “preguntar a quién más sabe”** de tal manera que los invitó a reunirse anualmente, a que instalaran una comisión permanente, misma que serviría de enlace para la reorganización bancaria y para la resolución primordial que era la fundación del Banco Único de Emisión. Sin dejar pasar el momento, Pani usó el estrado para ensalzar su tarea y desprestigiar a Adolfo de la Huerta: **“Hacer que el orden y la moralidad surjan del caos y de la corrupción en que mi antecesor en la Secretaría de Hacienda pretendió criminal o inconscientemente –y pretende aún, en el campo de la lucha fratricida– hundir al país.”**²⁴⁹

²⁴⁷ SHCP, *Memoria de Hacienda, op. cit.*, p. 718.

²⁴⁸ Pani, *La política hacendaria*, pp. 97-98, *Apuntes autobiográficos, op. cit.*, t. II, pp. 31-32

²⁴⁹ *Idem.*, p. 724

La Comisión Permanente de la Primera Convención Nacional Bancaria bajo el refrendó del acuerdo mencionado debía reunirse por lo menos una vez por semana, quedó integrada el día 10 de marzo de 1924, con quince miembros, como representantes banqueros se encontraban: Miguel S. Macedo, Enrique C. Creel, Agustín Legorreta, José V. Burgos, H. Weldon, Ismael Palomino, Guillermo Obregón Jr., Salvador M. Cancino, Fernando L. Padilla y Gabriel Correa; por el área gubernamental, los representantes del Secretaría de Hacienda: Fernando de la Fuente, Fernando González Roa, Elías S. A. de Lima y Mario Guasp. La funcionalidad de esta organización los llevó a institucionalizarla.

La Comisión Nacional Bancaria se formó bajo un sistema autónomo, conforme a su ley constitutiva del 24 de diciembre de 1924. En la cual estipulaba entre sus funciones las de: 1. Velar por el exacto cumplimiento de las disposiciones vigentes relativas; 2. Someter a la Secretaría de Hacienda los medios que estimara convenientes para impulsar el desarrollo de las operaciones bancarias; 3. Inspeccionar a los bancos y determinar la manera como debieran hacerse y publicarse los balances de los mismo; cooperar con las comisiones liquidadoras de los bancos que se hayan presentado en estado de suspensión de pagos o de quiebra; 4. Vigilar las remesas de los bancos al exterior del país, sus depósitos y sus inversiones en el extranjero; y 5. Obtener, recopilar y publicar anualmente la estadística bancaria y todos los datos que pudieran ser de utilidad para el conocimiento de la situación bancaria general de la República.²⁵⁰

La Secretaría de Hacienda en colaboración con la Comisión Nacional Bancaria llevó a cabo una gran actividad legislativa en materia financiera, entre las que se destacan:

- La Ley en materia de Moratoria, para los deudores de bancos refaccionarios se levantaba la moratoria, fue decretada el 14 de diciembre de 1916 y con ella se restablecieron las nuevas relaciones entre los acreedores y deudores. Conforme a esta ley, se pretendió garantizar las liquidaciones de antiguos papel moneda, los intereses de previos créditos, los sorteos, los plazos para el canje de bonos, los certificados, los títulos y los documentos relativos a las cuentas. Mientras que para los bancos hipotecarios, se mantuvo la moratoria para el pago de cupones vencidos, en un plazo de tres años, en lo

²⁵⁰ *DO*, 12 de enero de 1925., Pani, *Tres Monografías*, pp. 55, 97-98. *Idem.*, *Los orígenes de la política crediticia, op. cit.*, pp. 73-75. *Idem.* *Apuntes Autobiográficos*, p. 29.

que se reactivaba la economía nacional, sobre todo la agrícola.²⁵¹ Con Apoyo a esta medida y debido a que muchos bancos se encontraban en calidad de incautados, porque muchos de ellos ya no podrían seguir operando, por falta de solvencia o porque no tenían los topes del fondo de reservas, se decretó la ley de suspensión de pagos, que contemplaba la reanudación de los pagos y operaciones, a la par, un convenio general con los acreedores para sujetarse a las formas de liquidación en caso de quiebra; mientras que en caso de impugnación, se dirigirían a la recién formada Comisión Liquidadora.²⁵²

- La Ley sobre la reorganización de la Comisión Monetaria como sociedad anónima, del 24 de diciembre de 1924. Fue un decreto que especificaba las funciones reguladoras de la circulación de la moneda, y operaciones de banca, procuraba la amonedación y ensaye. En la cual, se estipulaba que la Comisión Monetaria tendría dos series para los accionistas: la primera con la mayoría suscrita por el Gobierno Federal, y la segunda que se ofrecería al público como banca de depósito y descuento. El director de la Comisión Monetaria fue Alberto Mascareñas hasta que se fundó el Banco de México.²⁵³ Por lo cual, la Comisión Monetaria integró a un equipo conformado por Manuel Gómez Morín, Carlos Díaz Dufoo y Luis M Orozco, que la llevaría a la liquidación. Cuando se concluyen los trabajos de la Comisión Monetaria cedió todos sus derechos y obligaciones, cartera y créditos al banco central. Considero que la Comisión Monetaria fue la precursora del Banco de México porque a través de ella se garantizó la acuñación del metálico y procuró parte de los depósitos del gobierno.²⁵⁴

²⁵¹ *Decreto para bancos refaccionarios y Proyecto de ley moratorio para los bancos hipotecarios*, 26 de mayo de 1924 publicado 19 de julio de 1924.

²⁵² *La nueva Ley de suspensión de pagos y establecimientos bancarios*, 14-21 de agosto de 1924, *Idem.*, p. 812.

²⁵³ Alberto Macareñas Navarro nació en Guaymas, Sonora en 1876. Fue un importante financiero mexicano. Inició su carrera en el Banco de Sonora, porque su padre era el propietario, instaló la sucursal en Nogales, en 1901. Su carrera diplomática comenzó en 1918 con el cargo de Cónsul General de México en San Francisco, California, continuando con esta labor en La Habana, en Londres, en Liverpool y Nueva York. Fue Subsecretario de Hacienda en 1924. Fue creador de la Escuela Bancaria en 1929. A su salida del Banco de México, en 1938 fue Ministro plenipotenciario en Londres, Gran Bretaña a su regreso a la Ciudad de México en 1944 murió. *Vid.* Leonor Ludlow, *Grandes financieros mexicanos, op. cit.*, pp. 200-207.

²⁵⁴ SHCP, *Nombramiento de Comisionado honorario*, Departamento Administrativo, Personal, AMGM, 18 de mayo de 1925, 562/1772.

- La reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1925. Esta modificación de ley modernizó la vigente desde 1897, en cuanto que unificó y amplió las categorías las instituciones de concesión federal: los bancos de emisión –desaparecidos–, los hipotecarios y los refaccionarios. En esta última categoría se incluían a los bancos industriales y de crédito agrícola. En la categoría de adicionales de bancos de depósito y descuento, bancos de fideicomiso, bancos o cajas de ahorro, almacenes generales, de depósito y compañías de finanzas. Asimismo, la ley les exigía tener un fondo de reserva de por lo menos el 10% de sus ganancias y la tercera parte de su capital. Por el contrario, les prohibió a todas las instituciones de crédito adquirir acciones de otros bancos, con el objetivo de promover un sistema bancario equilibrado, además les impidió aceptar letras y libranzas en descubierto. Bajo este precepto se regularían todos los bancos en concesión especial del Ejecutivo en un período no mayor a 30 años; al igual que bancos extranjeros establecidos con sucursales en México. Entre las obligaciones eran el pago de los impuestos al predial, impuestos a los derechos por servicios municipales, impuestos sobre utilidades líquidas anuales y el impuesto del timbre sobre operaciones de préstamo. Además, la ley indicaba entre otras disposiciones, la capacitación a los inspectores; las sanciones penales para quien publicaran datos falsos y les permitía que los montes de piedad computaran sus préstamos prendarios en lo individual.²⁵⁵ La ley fue redactada por Miguel Palacios Macedo, Eduardo Suárez, Juan B. Amezcua y el director de Crédito de la Secretaría de Hacienda Uriel Navarro.

- Ley sobre suspensión de pagos de bancos o establecimientos bancarios. En la cual, se estipularon las disposiciones generales en cuanto a la incapacidad de continuar operaciones de algún banco, en la norma se exigió que no sólo debe declararse en quiebra, sino que se debe formar una Comisión liquidadora que lleve las cuentas de los acreedores y los convenios de manera particular. En esta sección se legisló la prohibición de la exportación de oro. La cual tuvo sus antecedentes inmediatos cuando la Comisión Bancaria Permanente, haciendo uso de sus facultades como reguladora de los cambios sobre el extranjero, pidió autorización a la Secretaría de Hacienda para exportar oro acuñado o en barras para comprar dólares y de esta manera nivelar la balanza comercial, el 22 de marzo de 1924. Meses después, con base en un estudio realizado desde la Comisión, calculan la base monetaria y piden revocar la autorización para exportar oro; consideraban que las

²⁵⁵ DO 16 de enero de 1925. Balance de la Comisión Monetaria, SHCP, *Memoria de Hacienda de los años, 1923, 1924 y 1925, op. cit.*, pp. 240-241.

medidas para nivelar la paridad de los cambios internacionales debía ser una medida económica, que de ninguna manera bajo medidas artificiales solucionarían dichos desequilibrios, al contrario, acarrearían “**perturbaciones perjudiciales**”, afirmaban:

Llevarse al extranjero ese fondo o parte de él sería cometer un error gravísimo. Sería atentar contra la vida nacional. [...] Por los datos oficiales y cálculos a que nos hemos referido, consta que la cantidad de oro que existe en el país excede alrededor de \$80.000,000.00, y siendo el oro la base de nuestro sistema monetario, sería peligroso permitir y aun estimular su exportación, porque destruiríamos esa base y provocaríamos una crisis financiera en los cambios internacionales, de consecuencias desastrosas. Estos se elevarían al valor de la plata que contienen nuestros pesos, con más recargo de transporte y seguros. Muy lejos de facilitar la exportación del oro, debe prohibirse por la ley y hacer todo lo posible por impedir el contrabando.²⁵⁶

En síntesis, como se observó en este apartado, en materia legislativa se dio una activa participación de la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria, con lo cual el sistema bancario quedaría sometido a la completa vigilancia del Estado y sus instituciones de manera vertical, con lineamientos cada vez más claros de centralización, siendo los antecedentes directos en la política monetaria y financiera que dieron pauta para el establecimiento del banco central. La Comisión Nacional Bancaria que nació de la Primera Convención Nacional Bancaria, tuvo toda la legitimidad y soporte de las partes involucradas para ejercer con autonomía, los comisionados analizaron varias rutas para fundar el banco central, para atraer inversiones, para incluir al capital extranjero para desarrollarlo y la imperiosa regla de mantener el control de la administración del banco en manos del gobierno, por lo menos en los términos de vigilancia y veto.²⁵⁷

La Primera Convención Nacional Bancaria transitó con gran éxito ya que juntó los intereses de la iniciativa privada con los del gobierno para trabajar en mutua cooperación y, de esta forma, idear soluciones a los conflictos que aquejaban al sector. Las resoluciones se darían de manera paulatina, mejorando a través de reglamentos y constantes modificaciones de ley, la política monetaria y crediticia. Las negociaciones con los banqueros sirvieron para calmar la intranquilidad producto de los desajustes crediticios por las incautaciones y la falta de solvencia del Gobierno federal. Mientras que la Comisión Bancaria Permanente verificó y reguló el sistema bancario nacional, los posibles desajustes y calculaba la base monetaria. Con estas acciones, se reordenó al capital financiero.

²⁵⁶ Salvador M. Cancino, Enrique Creel y Elías S. A. de Lima, 4 de julio de 1924, *Idem.*, pp. 774-779.

²⁵⁷ Fernando González Roa, Enrique Martínez Sobral y Fernando de la Fuente, *Estudios para el banco único, Memorádum I-III, Memorias, op. cit.*, pp. 750-764.

3.1.2 La fundación del Banco de México, S.A.

La Comisión Bancaria Permanente expuso diferentes propuestas para el establecimiento del Banco de México, a lo largo del primer semestre del año de 1925, cobró fuerza lo planteado por Manuel Gómez Morín y Alberto J. Pani, quienes argumentaron que para su organización era **preciso resolver dos problemas: “uno de orden puramente teórico y especulativo –el de armonizar los principios de la economía bancaria con el precepto constitucional– y otro de orden práctico que consistía en allegar los recursos financieros necesarios para que la institución pudiera ser un hecho real.”**²⁵⁸ Las explicaciones descansaban en situar el control del mismo, ya que en términos legales el control en una empresa se debía otorgar a quienes aportaban el mayor capital, de esta manera, allegarse de recursos sin delegar esta responsabilidad, no fue tarea fácil; se tuvo que esperar a que el Gobierno adquiriera los fondos necesarios para suscribir la mayoría de las acciones y ofrecer una garantía económica y financiera como institución central y monopolizadora de la emisión de monedas y billetes.

Además, se tuvo que convencer a los inversionistas que el Banco central no sería una institución de Estado como la Comisión Monetaria, sino que lo organizarían de forma individual e independiente, como institución comercial, con capital privado, el cual serviría como contrafuerte al control del Estado y los posibles abusos de la administración pública a través de sus consejeros. Retomando el caso de la Comisión Monetaria, el balance del director Alberto Mascareñas a finales de 1924, mostraba cifras que ascendía a la cantidad de cinco millones quinientos mil pesos del activo, un poco más de la mitad de la deuda era con el gobierno y sólo podrían cobrar alrededor del tres millones de pesos, una situación insostenible.²⁵⁹

En términos generales, con el establecimiento del Banco de México las diferencias serían completamente contrarias, lo proyectaron como: **“un Banco de redescuento y el guardián y depositario de la reserva nacional. Así desempeñará la función fundamental de los bancos emisores modernos, que es, principalmente, la de mantener el equilibrio económico y evitar las crisis.”**²⁶⁰

²⁵⁸ *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925, op. cit.*, Instituciones de Crédito, Banco de México, p. 229.

²⁵⁹ Los activos de la Comisión Monetaria componía los siguientes renglones: Préstamos \$ 1'254,186; Préstamos al Gobierno \$ 2'597,099; Préstamos hipotecarios, 1'007,631; Préstamos refaccionarios \$355,000; Préstamos sobre prendas 225,379; Descuentos 69,459. Total 5'508,756. *Idem.*, 220

²⁶⁰ *Idem.*, pp. 230-231.

Por lo tanto, se tenía el propósito de crear una institución financiera monopolizadora de la emisión de billetes y monedas, que tuviera el fiel propósito de fomentar la capitalización en México, desarrollar los negocios nacionales, cuidar el equilibrio de la balanza de pagos y del tipo de cambio, quedando de modo secundario la función de lucro. Además, como organismo descentralizado del Estado, que manejaría las cuentas nacionales y se encargaría del servicio de tesorería del gobierno, pero con autonomía e independencia en su control interno.

La Ley que creó el Banco de México S. A. fue redactada por tres analistas con experiencia en derecho internacional y financiero: Manuel Gómez Morín, quien contaba con gran información sobre el funcionamiento de la Banca Central en varios países, fue el primer presidente del consejo de administración del Banco de México; Elías S. de Lima, quien tenía experiencia bancaria en la firma *Speyer y Cía.*, fue el vicepresidente y Fernando de la Fuente, Jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda, actuó como secretario del consejo de administración. En palabras del historiador Enrique Krauze **fueron los ‘tres mosqueteros’ de la comisión redactora del banco de emisión.**²⁶¹

La Ley Constitutiva del Banco de México fue decretada el 28 de agosto de 1925. En la exposición de motivos se aclararon los diversos tropiezos monetarios para reunir las cantidades para juntar el capital inicial, pero con la participación de inversión privada y del Estado se le otorgó la facultad de emitir billetes a partir de los siguientes fondos:

El capital del Banco de México es 100 millones de pesos, oro nacional, de los cuales la Serie A representa 51 millones, que se encuentran íntegramente pagados. La serie B **representa el resto: 4’734,500 pesos. El total de las Series, A y Series B dan un igual a 54.75 millones de pesos.** La serie A corresponde a los recursos recaudados por el Gobierno federal a través de la Comisión Monetaria (42 millones) y partida presupuestaria (9 millones), mientras que la serie B se dedica a los inversionistas privados. Asimismo la administración que debiera tener un Consejo integrado por **representantes de los accionistas de la serie ‘A’ y cuatro de la serie ‘B’, así como dos comisiones de vigilancia.**²⁶²

²⁶¹ Elías de Lima (1867, Curaçao) judío, cosmopolita, altos estudios en la Universidad de Heidelberg, Alemania. Trabajó para la Casa Speyer, en 1914 figuró como director del Banco Mexicano de Industria y Comercio. **“A menudo comentaba que su decisión de permanecer en el país se debía a que, a diferencia de los Estados Unidos, en México estaba aún todo ‘por hacerse’ en materia bancaria y él podía aportar su amplia experiencia. “La nueva Batalla económica que intentaban hizo que, curiosamente, De la Fuente y Gómez Morín llamaran ‘mi general’ a Elías de Lima. Krauze, op. cit., p. 38**

²⁶² *DO*, 31 de agosto de 1925., pp. 67-68,

La mayoría de las aportaciones fueron por parte del Gobierno federal, hubo inversionistas que creyeron en el proyecto y participaron como fundadores particulares del Banco de México; entre ellos J. B. Ebrard y Co. (aportó 20 mil pesos), Directivos de la Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey: Adolfo Prieto y José Calderón, aportaron 10 mil pesos; al igual que los banqueros Manuel Gómez Morín, Elías S.A. de Lima, Ernesto Otto, y los empresarios Carlos B. Zetina (**inversionista en área de zapatos “Excélsior”**), Salvador Cancino (representante del Águila Oil Co.), Alberto Mascareñas (Banco de Sonora), Bertram Holloway (de Ferrocarriles Nacionales) e Ignacio Rivero; mientras que Hilarion Branch (representante de Husteca Petroleum Company), Vicente Echegaray (ferretero), Pedro Franco Ugarte (futuro directivo de ABM), Lamberto Hernández (terrateniente cercano a Calles) y Joaquín López Negrete (Industria Lechera), aportaron solamente la cantidad de cinco mil pesos. Para cubrir las aportaciones de la serie B, el gobierno compró el 10% de las acciones y se comprometió a adquirir el resto y venderlo a los bancos privado suscribiendo 473,450 acciones. El Banco de Londres y México suscribió la mayoría de las **acciones ‘B’ por la cantidad de un millón trescientos mil pesos oro**, con un total de 13,000 acciones de la serie B, ello se debió a que este banco aceptó dichas acciones como pago de la deuda que el gobierno tenía con él. El Banco de Sonora aportó 200 mil pesos, Luis A. Martínez, presidente del mismo otorgó las escrituras en prenda. Más adelante el Banco **Nacional suscribiría acciones ‘B’ por las mismas razones que el Banco de Londres y México.**²⁶³

Posiblemente no había mayor participación de inversionistas nacionales porque había una desconfianza generalizada sobre el futuro de la naciente institución bancaria. En efecto, pasaron varios años para que inversionistas, nacionales y extranjeros, y la sociedad mexicana, en general, vieran al Banco de México como una banca central, a pesar de contener una legislación moderna.

Las monedas y billetes emitidos por el Banco de México, estaban solventados en su reserva en oro en barras o monedas nacionales o extranjeras, las emisiones se restringían al doble de la reserva en caja. Con base en el balance de principios de 1926, el activo del banco tenía en efectivo en la cuenta de caja la cantidad de 53.397 millones de pesos, correspondiendo 30.7 millones en oro y 14.9 millones en plata.²⁶⁴

²⁶³ *Idem.*, pp. 178-179, Krauze, *op. cit.*, p. 43. Manero, *op. cit.*, p. 175.

²⁶⁴ *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925, op. cit.*, Instituciones de Crédito, Banco de México, p. 239.

El 1º de septiembre de 1925, el Banco de México abrió sus puertas en las instalaciones del Banco de Londres y México, en la calle 16 de Septiembre #36, esquina con Bolívar, de manera provisional. La ceremonia de inauguración estuvo presidida por Plutarco Elías Calles, a quien le obsequiaron el primer billete de cinco pesos emitido por el banco, lo acompañó un pequeño grupo de funcionarios y el consejo directivo presidido por Alberto Mascareñas. Ese día por la tarde, el Presidente Calles elogió los esfuerzos en su informe, con merecida ovación, enfatizó en el Congreso de la Unión:

[...] fue inaugurado el Banco de México, S. A., con cuyo acto queda satisfecha otra de las condiciones de seguridad para la reanudación del servicio de la Deuda Exterior y, por tanto, del restablecimiento del crédito de México en el extranjero, cumpliendo uno de los números más salientes del programa revolucionario que nuestro pueblo escribió, con su sangre generosa, en la Constitución de 1917, y recorrido un largo tramo del sendero que conduce a la autonomía económica nacional.²⁶⁵

Posteriormente, reconstruyeron el edificio que había sido de la compañía de seguros La Matua, ubicado en 5 de mayo esquina con Teatro Nacional. El 12 de octubre de 1927, realizaron la respectiva ceremonia de reinauguración, conglomerando a una distinguida comitiva para ofrecer un banquete en sus fastuosas instalaciones, agrupando a cientos de asistentes.²⁶⁶

De acuerdo con lo establecido en el artículo 28 constitucional, el Banco de México poseía el monopolio para la emisión de billetes. Conforme al artículo 4º de la Ley constitutiva, las emisiones sólo se harían en los siguientes casos:

- I. En cambio de monedas de oro nacional o extranjeras
- II. En cambio de lingotes de oro, a razón de setenta y cinco centigramos de oro puro por peso; lo cual no es sino una ampliación de lo anterior, pues conforme a la legislación monetaria, siendo el oro de libre acuñación, se le puede transformar en moneda en el momento en que el Banco lo desee.
- III. En cambio de giros de primer orden, pagaderos a la vista y en oro sobre el exterior, lo cual es tanto como decir que los billetes se emitirán a cambio de oro.
- IV. En el redescuento que el Banco practique con los bancos asociados a él con efectos pagaderos en oro.²⁶⁷

²⁶⁵ *DD, Informe Presidencial de Plutarco*, 1925, *op. cit.*

²⁶⁶ *El Universal*, 13 de octubre de 1927, “El Banco de México en su nuevo edificio: fue solemne la ceremonia inaugural: asistieron a ella el Señor Presidente de la República, Secretarios y Subsecretarios de Estado, diplomáticos y prominentes hombres de negocios: construcción de primer orden y un decorado magnífico.” *CEHM, CCCXII, sec. 3, c. 187, f. 160-163*, Recortes de Periódico, Oficialía Mayor de Hacienda.

²⁶⁷ *Idem.*, p. 234.

Como advierte la ley constitutiva, establecía un reembolso y llevaría consigo todas las garantías para el redescuento con los bancos asociados para satisfacer sus necesidades y con ello prevenir inflaciones. Con estas medidas, el Banco de México pretendía recuperar la confianza en los billetes, dañada desde la Revolución con la impresión del papel moneda, porque todos los billetes descontados debían pertenecer a los bancos asociados con el Banco, aprobadas por la Comisión Nacional Bancaria y tendrían un resello otorgado por la Oficina Impresora de Estampillas. Por ello, se adicionó al artículo 29, una cláusula en la que exige a las sociedades y empresas de servicios públicos conservar en el Banco los depósitos o garantías que bajo cualquier denominación tuvieran o recibieran los consumidores, clientes o abonados.²⁶⁸

Con estas aclaraciones a la Ley constitutiva del Banco de México, se registraría como banco de bancos, es decir, gozaría del derecho de redescuento suscribiendo a los accionistas por una cantidad no menor del 6% del capital social y de sus reservas, con la exigencia de mantener un depósito mínimo del 10% del importe total de sus propios depósitos. La reforma indicaba claramente el redescuento de documentos de carácter esencialmente mercantil, pagaderos en oro y en un plazo no mayor de 90 días. No concedía ningún tipo de prorrogas. Los privilegios que gozaban los bancos asociados se distinguían por una reducción del tipo de intereses que cobrarán los mismos.

En el corto período de enero a agosto de 1926 los depósitos en los bancos ascendieron a más de 185 millones de pesos, un incremento de 220%, además que aumentó el número de instituciones afiliadas de 124 a 182, para junio de 1927. El Banco de México abrió 26 sucursales en toda la República, quienes se encargaron de la cartera de los 10 bancos que estaban en vías de reorganización y de los 29 bancos que en definitiva estaban en liquidación, seis de ellos eran bancos de emisión, del total de 182 de los bancos que componían el sistema bancario. El problema de fondo era que los bancos declarados en liquidación por sus propios accionistas o en proceso judicial, pero que todavía operaban, especulaban con el valor de la monedas de oro y plata, como se observa en el cuadro 5.

²⁶⁸ **DO**, Decreto que reforma el Art. 29 de la Ley constitutiva del Banco de México, 26 de agosto de 1926.

Cuadro 5
Composición del sistema bancario en junio de 1927

| Clases | En actividad matrices | Número de casas existentes | | |
|--|-----------------------|----------------------------|---|----------------|
| | | sucursales | En vías de reorganización o liquidación | En liquidación |
| Banco Único de Emisión | 1 | 26 | - | - |
| Antiguos Bancos de Emisión | - | - | 10 | 6 |
| Bancos de Depósito y Descuento | 3 | - | - | - |
| Bancos Hipotecarios | 3 | - | - | - |
| Bancos Refaccionarios | 17 | 42 | - | - |
| Establecimientos Bancarios Nacionales | 21 | 1 | - | 12 |
| Establecimientos Asimilados | 12 | 2 | - | 8 |
| Sucursales de Bancos Extranjeros | 10 | - | - | 1 |
| Compañía de Finanzas | 4 | - | - | - |
| Almacenes Generales de Depósito | 1 | - | - | - |
| Totales | 72 | 71 | 10 | 29 |
| Total de Casas existentes en el sistema: 182 | | | | |

Fuente: *6to. Informe semestral que rinde la Comisión Nacional Bancaria a la SHCP sobre el resultado de sus labores*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1928, Apéndice 3

Entre sus limitantes, el Banco de México tenía una falta de asociados debido a que en su primer año, sólo operaba con cinco bancos: el Londres y México, Sonora, Nacional de Crédito Agrícola, Nacional de México y el Refaccionario de Occidente; además, no podía solventar la compensación entre las monedas de oro y plata. Igualmente, financiaban proyectos particulares y realizaban operaciones de descuento, rivalizando con las instituciones bancarias comerciales e hipotecarias, pero con capital gubernamental. Los bancos asociados veían en esta institución un competidor privilegiado y desleal, porque el Banco de México redujo los intereses entre el 8 y 12% obligando a las demás instituciones bancarias a reducir su tasa anual en proporción al menos en un 10%; es decir, a menos de la mitad que se manejaba anterior a la fundación del banco central.²⁶⁹

Asimismo el Banco de México tenía la facultad para regular la circulación de la moneda nacional, el tipo de cambio con el exterior y la tasa de interés, tenía a cargo todos los fondos de que el Gobierno Federal que no hiciera uso inmediato; se encargaría de la concentración de fondos de todas las oficinas del Gobierno, del servicio de la deuda pública, en el interior y en el exterior, y fungiría como agente para todos los cobros y pagos que se realizaran en el extranjero.²⁷⁰

²⁶⁹ SHCP, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925*, op. cit., p. 245.

²⁷⁰ *Idem.*, p.237.

El Banco de México quedó constituido con participaciones del Gobierno Federal en un 51% y de capital privado en el 49%, reservándose aquél el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva. La Secretaría de Hacienda tenía el derecho de aprobar o vetar los acuerdos adoptados por la Asamblea o el Consejo, solamente en tres casos: relativo a inversiones en valores extranjeros, a nuevas emisiones o a deuda pública. Con ello garantizaban la autonomía de la institución.

En su carácter de sociedad anónima, el Banco de México se estructuró bajo un consejo de administración representado por los accionistas, formado por cinco miembros designados por las acciones de la serie A, suscrita por el gobierno y cuatro de la serie B, designados por las acciones de los privados, bancos asociados y el gobierno. Cada parte tenía la capacidad de vetar, incluso la elección de consejeros de la otra. Quedó prohibida la nominación de funcionarios públicos, militares, parientes hasta en tercer grado de consanguinidad, administrativos y empleados del Banco para la representación del consejo.

El Banco de México se mostró inoperable ante la fuerte salida de capitales. Por lo tanto, tuvieron la necesidad de modificar sus estatutos varias veces, entre 1926 y 1928:

- Primera, se reformó el artículo 29, relativo a los depósitos de las sociedades y empresas de servicios públicos.²⁷¹
- Segunda, se solicitó la igualdad para accionistas extranjeros y autografiar todos los billetes mayores de 20 pesos por dos agentes: el Consejero y el inspector;²⁷²
- Tercera, se adicionó otorgar créditos a particulares en caso de quiebra o concurso;²⁷³
- Cuarta, se condicionó el carácter de no obligatorio de los servicios que el Banco prestaba al Gobierno federal y a los Estados;²⁷⁴
- Quinta, en 1928, se crea el Departamento de Turismo que se encargaba de promoción y relaciones públicas.²⁷⁵

²⁷¹ *DO*, 31 de agosto de 1926.

²⁷² Banco de México, S.A., *Informe anual de 1926*, Primera Asamblea general de Accionistas, 1927.

²⁷³ *DO*, 6 de agosto de 1927.

²⁷⁴ *DO*, 31 de agosto de 1928.

²⁷⁵ Iturriaga, *op. cit.* p. 110. Krauze, *op cit.* p. 39.

La junta directiva del Banco de México que se encargó de realizar estas primeras reformas a los estatutos fueron: Alberto Mascareñas Navarro estuvo como director general del Banco de México, desde su fundación hasta 1931, durante ese tiempo se relevó la mesa de Consejeros administrativos en dos ocasiones. En la primera, duró tres años, participaron como propietario Manuel Gómez Morín, Elías S.A. de Lima, fue el vicepresidente (hasta su muerte acaecida en 1928) y Fernando de la Fuente, fungió como secretario.²⁷⁶ El segundo relevo fue en 1929, con Salvador M. Cancino (Bufete Cancino y Riba, representante de la Cía. Petrolera El Águila), como presidente, Luciano Wiechers como vicepresidente y Mario Guasp como secretario. Mientras que Adolfo Prieto, fue el tesorero durante todo este período.²⁷⁷ A la par, se contó con el apoyo de reconocidos contadores públicos titulados de la talla de Tomás Vilchis, Fernando Díaz Barroso y Roberto Casas Alatríste, cuya labor consistió en realizar las auditorías y los balances anuales, cada cual alternó en varias ocasiones.

Para complementar la mesa de accionistas integraron a los financieros industriales: José R. Calderón, (directivo de la Fundidora de Fierro y Acero Monterrey y gerente de la Fábrica textil La Victoria y Cervecería Moctezuma) y Pedro Franco Ugarte (Algodonero), Bertram E. Holloway (gerente de Ferrocarriles Nacionales), J. D. Holmes (Ferrocarril Mexicano) y Carlos B. Zetina (fábrica de zapatos Excelsior, S.A.); sólo el primero continuó los seis años, mientras que a los demás los suplieron, en 1927, con los accionistas Vicente Echegaray (Ferretero), Graciano Guichard (fábrica de papel San Rafael y fundador del Banco de Comercio), Eduardo Mestre Ghigliazza y Javier Sánchez Mejorada como suplentes completan el período de estudio. Por el área gubernamental incluyeron a los Comisionados: Ernesto Otto (socio de la Cía. de Seguros La Latinoamericana) y Joaquín López Negrete (Petrolero y Cía. Industria Lechera, compañía de fianzas La Guardiania), quien fue sustituido por León Salinas (Compañía de Azúcar, S.A, accionista del Banco Azucarero, del Banco del Sur, Seguros Atlas, Banco Inmobiliario Atlas y Financiera

²⁷⁶ Elías Lima fue fundador del Banco Húngaro-Americano, del Banco de Comercio e Industria, D.A. de Lima & co. Y del Speyer Co. **Vid. Estela Ramírez Villalobos, “Los Consejos de Administración del Banco de México 1925-1952: tejido institucional de una nueva trama de alianzas” Facultad de Economía, UNAM, 2010.**

²⁷⁷ Adolfo Prieto fue socio y apoderado del banquero Antonio Basagoiti y Arieta, originario de Asturias, España, Este último llegó a México en 1890, a partir de esta relación pudo adquirir acciones en la Compañía Industrial de San Antonio Abad, conglomerado de textiles ubicado en la Ciudad de México. Asimismo Adolfo Prieto fue consejero y presidente de Fundidora de Fierro y Acero Monterrey, incursionó en las inversiones de industrias textiles, de algodón y de lana, jabón, cigarrillos y bancos, fue el primer presidente de la CONCAMIN. **Vid. Nora Hamilton, “Estado y burguesía en México, 1920-1940”, en: Cuadernos políticos, 36, vol. 3, México, Era, 1983, p. 60.**

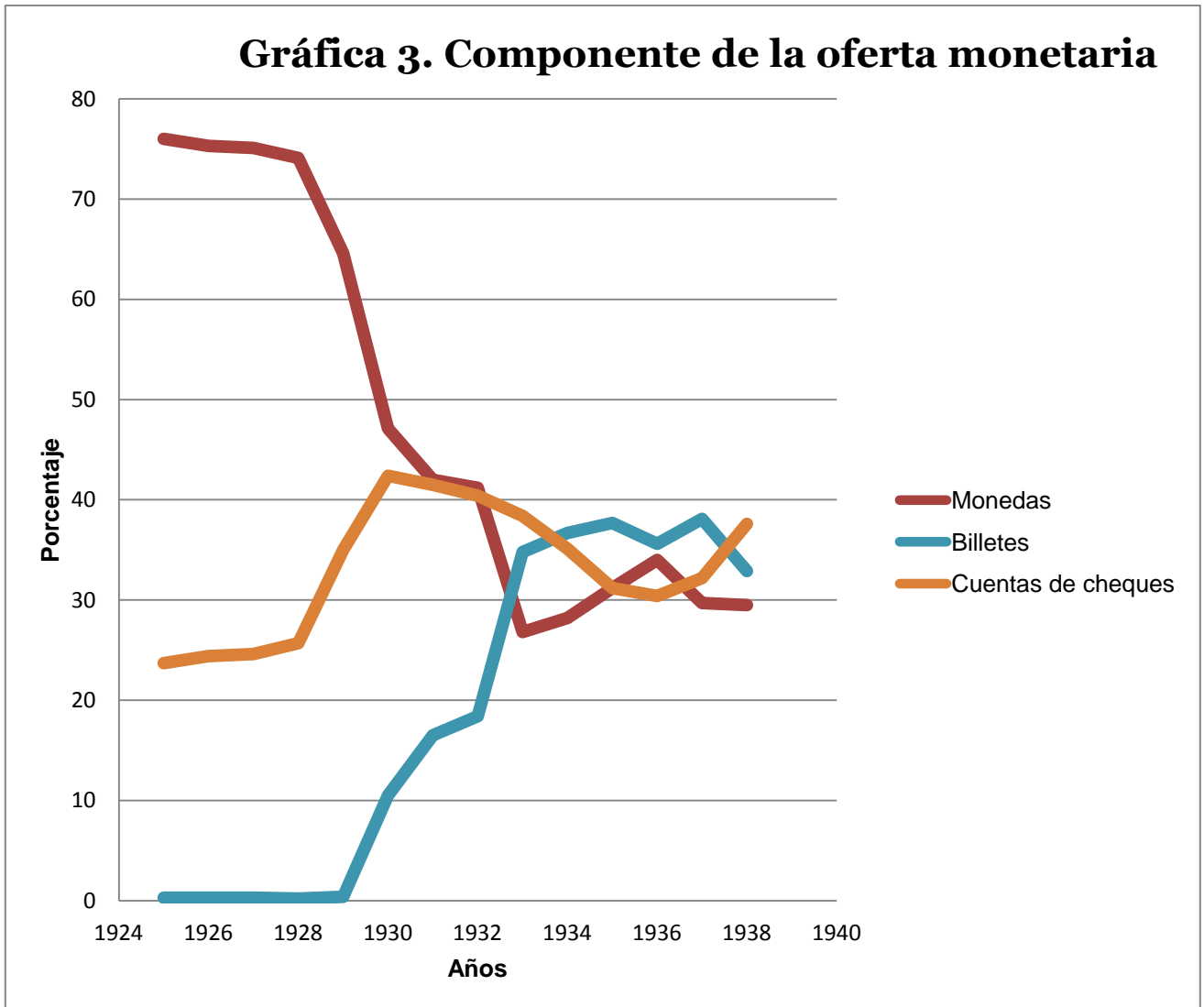
Banamex), en la parte complementaria al sexenio. Así como a los subgerentes: Epigmenio Ibarra (Cía. Mercantil de Cananea, Accionista del Banco Nacional de Fomento Cooperativo, General Financiera y Banco del País), León Escobar (Banco de Chihuahua), Bernabé A. del Valle (accionista del Banco Lacaud y del Banco Mexicano) y Eduardo Cuéllar Cuiltly (Cía. Minera La Reina y accionista del Banco Comercial Refaccionario).²⁷⁸

En suma, el Banco de México nació como una institución para ejercer las funciones de banco central, es decir, tener el monopolio de la emisión, regular la oferta monetaria, estipular el tipo de cambio y las tasas de interés, además de ser el agente financiero del gobierno. Aunque, el titular de la Secretaría de Hacienda gozaba con el derecho de veto respecto a las operaciones que involucraran la emisión de billetes y manejo de deuda. Entre el período de 1925 a 1932, el Banco de México tuvo la condición de sociedad anónima, que le proporcionó atributos de banca comercial, es decir, tenía la facultad de otorgar préstamos a entidades privadas y gubernamentales, que hasta el momento no logramos clarificar.

Por el área de la emisión de billetes fue restringida al doble de la reserva en oro en caja, a pesar que se argumentaba la libre conversión a oro, a la vista al portador del billete del Banco de México, no tenía una aceptación general, como lo fueron las monedas de plata en las que se basaba el sistema monetario. Las transacciones comerciales y bancarias se hacían con cuentas de cheques o en metálico. La circulación de los billetes únicamente se movía en las ciudades, en los centros de negocio y trabajo, para la burocracia asalariada; mientras que el circulante en totalidad de la población continuó siendo la plata. Conforme a la investigación de **Ricardo Torres Gaitán: “el billete era convertible en oro y canjeado a petición del tenedor, éste no se desprendía de él a cambio de pesos plata si no obtenía el premio correspondiente, y el aceptante solía rehusarse al pago del premio requerido por la desconfianza que le infundía el billete.”**²⁷⁹ Es decir, a pesar de que se estableció un banco central con billetes de circulación nacional, se tenía una desconfianza generalizada para recibirlos como moneda de cambio. En ningún caso, se dictaminó sobre la forzosa admisión por el público, pero quedó advertido que todas las oficinas gubernamentales tenían la obligación de recibir los billetes para el pago de impuestos. Sobre la legislación bancaria ver *Apéndice 4*.

²⁷⁸ Banco de México, S.A., *Informe anual*, varios años 1925-1931, en: <http://www.banxico.org.mx/>

²⁷⁹ Ricardo Torres Gaitán, *op. cit.*, pp. 173-174.



La emisión de billetes fue muy reducida no sobrepasó los tres millones de pesos, ni siquiera alcanzó el uno por ciento del componente monetario, entre 1926 y 1929. Como se observa en la gráfica 3, el cambio fue paulatino, entre 1930 y 1932 comenzaron a incrementar la emisión de los billetes del Banco de México del 10 al 18 % de la base monetaria, sobrepasó la emisión de billetes a las monedas en 1933, representando 34.8 % de billetes y reduciendo a 26.8 puntos porcentuales el rubro de las monedas, producto de las reformas monetarias, expuesto en el siguiente apartado.

3.1.3 La Enmienda Pani

Cuando se crea el Banco de México entre sus funciones tendría la atribución de fungir como agente financiero del gobierno, tanto al Comité Internacional de Banqueros como a Lamont, les tomó por sorpresa esta decisión y reclamaron que esos fondos que habían utilizado eran provenientes del impuesto de los petroleros y ferrocarrileros, de propietarios norteamericanos, que debieran haber sido depositados en Nueva York.²⁸⁰ Lamont tuvo que aceptar que al crear el Banco de México se establecía la institución que reorganizaría de mejor forma el sistema monetario y crediticio. Sin embargo, se aceptó la legitimidad política del manejo interno y soberano de los recursos económicos de la nación mexicana, además de las explicaciones expuestas por Pani como principal responsable, declaraba:

Recibí sus dos mensajes del 26 de agosto protestando por el uso de los fondos de los derechos procedentes de exportaciones de petróleo y del Impuesto de las entradas brutas de los ferrocarriles, como parte de la aportación del gobierno en la capital social del Banco de México. No puedo ocultar a ustedes la extrañeza que me causó el hecho de que el Comité proteste contra la aplicación de los fondos mencionados a un objeto distinto al que se les asigna en el Convenio de 16 de junio de 1922, cuya vigencia está legalmente suspendida, y sobre todo porque dichos fondos han sido destinados a la satisfacción de una necesidad inaplazable, según lo comunicó el suscrito a ese Comité, con el plan financiero que este gobierno adoptó, precisamente con el fin de posibilitar la reanudación, sobre bases de absoluta seguridad, del servicio de la deuda pública exterior. Es pues, de extrañar, que un apoderado proteste contra actos notoriamente benéficos para sus apoderantes. [sic.]²⁸¹

El secretario Alberto J. Pani propuso la modificación del convenio establecido por De la Huerta-Lamont, a esta negociación se le conoce como la Enmienda Pani, firmado el 23 de octubre de 1925, en cual concuerdan descartar la deuda ferrocarrilera como deuda nacional y restablecer las compañías ferroviarias como capital privado a partir del siguiente año.²⁸²

Como resultado de la Enmienda Pani, los ingresos producidos por el impuesto de 10% sobre el uso de ferrocarriles serían asignados a los pagos de la deuda y a la rehabilitación de las vías. Los intereses acumulados durante los años 1924 y 1925 debían ser pagados en

²⁸⁰ “Memorándum sobre la enmienda Pani al Convenio De la Huerta-Lamont, 18 de agosto de 1925” en: Plutarco Elías Calles, *Correspondencia personal 1919-1945*. México, FCE, Instituto Sonorense de Cultura, Miguel Ángel Porrúa y Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, 1991. Tomo II. pp. 69-74.

²⁸¹ Declaración de Alberto J. Pani el 11 de septiembre de 1925, *Apud.* Antonio Manero, *La revolución bancaria en México, op. cit.*, pp. 170-171.

²⁸² Convenio de 23 de octubre de 1925 entre el gobierno de México y el Comité Internacional de Banqueros con Intereses en México que reforma y adiciona el anterior el 16 de junio de 1922. *DO*, 13 de febrero de 1926, vol. XXXIV, no. 36, pp. 689-196.

un periodo de ocho años que se iniciará en 1928, se pagaría la cantidad de dos y medio millones de dólares anuales de las utilidades de los mismo y debía enviarse cada mes al Comité de Banqueros (a partir del 1 de enero de 1926), para cubrir los intereses corrientes de la deuda de los ferrocarriles, más el porcentaje de los intereses atrasados, en un período de ocho años. Cabe destacar que el peso oro equivalía a la mitad de un dólar, esto significaba que se debía pagar 37.5 millones de dólares, más intereses por 5 millones de dólares, durante esos ocho años. Además el gobierno se comprometió a proporcionar los medios financieros y administrativos a la empresa; de tal manera que, en ese tiempo, lograría ser autosuficiente y podría pagar su propia deuda. Con tales expectativas, crearon una Caja de Préstamos donde los bonos serían intercambiados por deuda directa del gobierno. El compromiso era pagar y devolver los ferrocarriles, el 31 de diciembre de 1925, a sus antiguos dueños, norteamericanos básicamente.²⁸³

El presidente ejecutivo de los Ferrocarriles Nacionales que nombraron fue a Bertham Holloway, seguido de Fernando González Roa; también Alberto J. Pani fue el presidente de la Junta Directiva de los Ferrocarriles Nacionales, continuando con esta labor Luis Montes de Oca, designación atribuida como titular de Hacienda.²⁸⁴ La devolución se hizo, pero el pago otra vez no se cumplió. Los intereses y las deudas seguían ascendiendo. Bertham Holloway pidió un préstamo al Banco de México por dos millones de pesos para la compra de equipo y materiales que se necesitaban urgentemente.²⁸⁵ A su vez, el Banco de México solicitó al Comité un préstamo por 781,811.89 dólares para completar las obligaciones de los Ferrocarriles, y otro préstamo por dos millones de dólares que se sumaban a la deuda externa, con un interés real del seis por ciento. Por lo tanto, la deuda ferrocarrilera continuó integrada.²⁸⁶

La deuda exterior de México había excedido 1,400 millones de pesos oro, incluyendo alrededor de 500 millones de intereses atrasados. Con la Enmienda Pani sólo se reconoció **como deuda pública 890'201,892 pesos**. Así el servicio de la deuda se reanudó con el envío

²⁸³ *DO*, “Iniciativa de Ley enviada por el Poder Ejecutivo al H. Congreso de la Unión para derogar el decreto de cancelación temporal del servicio de la deuda exterior de México y aprobar la Enmienda Pani”, 9 de diciembre de 1925, en: Pani, *Política hacendaria y la revolución, op. cit.*, p. 641. [PDF](#)

²⁸⁴ “El Ing. A. Pani dimitió un cargo ferroviario. Dejó de ser Presidente de la Junta Directiva de las Líneas Nacionales” *Excelsior*, 9 de sep. 1927. “Presidente de la Mesa Directiva de los Ferrocarriles” *El Universal*, 9 de sep. 1927. ALMO, CCCXII.2.681

²⁸⁵ Carta de Fernando Torreblanca a Holloway, 3 de feb. de 1926, en: Zebadua, *op. cit.*, p. 292.

²⁸⁶ *DO*, “Informe presidencial de Plutarco Elías Calles”, 1927, *op. cit.*

al Comité de Banqueros la cantidad de 10'692,845 dólares en 1926 y 11'011,901 en 1927, más algunas otras remesas por cuenta de las deudas de los Ferrocarriles Nacionales.

Sin embargo, fue de hecho el último pago efectuado por la administración debido al inicio de la crisis de exportación y sus efectos en la recaudación fiscal. Asimismo, Pani arregló para liberar los activos de la caja de su hipoteca establecida en la emisión de bonos de 1908; en otras palabras, que todos los bonos de la caja se entregaran y fueran cambiados por nuevos bonos, que serían obligación directa del gobierno mexicano y no serían garantizados por las propiedades de la caja. De tal manera que México convino pagar cinco millones de dólares en cédulas de Tesorería, que serían usados por la *New York Trust Company* para comprar en el mercado los bonos de la caja, a precio que o excedieran el 56% de su valor nominal. Los bonos comprados de esta forma serían cancelados.²⁸⁷

Las entrevistas entre Alberto J. Pani y Thomas Lamont se vieron tensas, luego del escándalo que figuró el secretario de Hacienda, cuando fue aprehendido por las autoridades estadounidenses junto con su amante Gloria Faure, en el hotel Waldorf-Astoria, quien dio datos falsos y fueron demandados por el abuso de trata de menores o *Mann Act*.²⁸⁸ La prensa difundió los datos pormenorizados de Pani con su amante en Nueva York, que en efecto fue un complot para intimidarlo en las negociaciones sobre la deuda externa, orquestada desde Washington, según algunos datos rescatados en el Archivo.²⁸⁹ Pani logró el pacto a pesar de las denigraciones morales que ello le produjo; además, le costó el cargo público, porque al regresar a México, principalmente los diputados le exigieron rendición de cuentas y explicaciones detalladas de lo acontecido en el país vecino.

Como se aprecia, los términos acordados mejoraron las onerosas condiciones de pago aceptadas por su antecesor De la Huerta. La Enmienda fue enviada como iniciativa al Congreso, fue discutida en los términos generales y llamaron al secretario de Hacienda a comparecer y explicar algunos puntos sobre la reorganización de los Ferrocarriles Nacionales de México, en específico.²⁹⁰ En la acalorada discusión, los congresistas exigieron la renuncia de Pani por libertino y reaccionario, como lo declaró el diputado Antonio Díaz Soto del Partido Nacional Agrarista y acérrimo zapatista: “la Cámara se regocija de que un saltimbanqui como éste se haya exhibido ante el mundo como lo que es: un farsante; un

²⁸⁷ SHCP, *La deuda exterior de México*, México, Cultura, 1926, pp.18-61.

²⁸⁸ *Daily Mirror*, 14 de octubre de 1925, *The Herald Tribune*, 15 de octubre de 1925. Jean Meyer, *Estado y sociedad, op. cit.*, p. 15, Zebadúa, *op. cit.*, p. 287, Anaya Merchant, *op. cit.* pp. 205-206.

²⁸⁹ Julio Ziegner Uriburu Carta a Guillermo Rosas Junior, Los Ángeles California, 21 de octubre de 1925, CCHM, Archivo Feliz Díaz, Fondo DCXXI, serie 12, c. 2, leg. 1174, c. 12, doc. 2, foj. 1.

²⁹⁰ *Diario de Debates*, XXXI Legislatura, período ordinario, 16 de diciembre de 1925, año II, no. 59

eterno, impenitente e incorregible prevaricador.²⁹¹ Finalmente, la Enmienda Pani fue aprobada por unanimidad en las Cámaras el 25 de enero de 1926 derogando así el Convenio De la Huerta-Lamont. No obstante, Pani fue enviado como Ministro plenipotenciario de México en Francia, por segunda vez, entre el período del 21 de enero de 1927, rectificado por el gobierno francés de Gastón Doumergue el 15 de marzo de ese año, hasta que fue sustituido por Emilio Portes Gil, el 26 de junio de 1931.

La renuncia de debió específicamente a partir de algunas diferencias que tuvo Pani con presidente Calles. Porque el mandatario le pide a Pani la renuncia de un funcionario de la Secretaría de Hacienda, el ingeniero Joaquín Santaella, quien se responsabilizó sobre un artículo publicado en *El Universal*, donde acusaba a Morones de tráfico de influencias.²⁹² El predominio político del secretario de Industria y líder de la CROM, le molestaba a Pani, por sus escándalos y vicisitudes de carácter personal; así ambos renunciaron. Si tomamos en cuenta la explicación del entonces diputado Marte R. Gómez, cuando le escribe a su muy amigo Emilio Portes Gil sobre su neutralidad como testigo en la arremetida:

El secretario de Industria pronunció un discurso fogoso asegurando que las organizaciones obreras dependientes de su grupo irían a sacrificarse por la patria sin vacilación, y el secretario de Hacienda contestó diciendo que era demasiado optimista la apreciación, porque la efectividad como elemento de combate de los obreros se había demostrado nula, o casi nula ya en la Revolución. Esto dio lugar a una situación tirante que terminó con una salida chusca del secretario de Hacienda, y al juzgar de las consecuencias se dividen las opiniones, pues mientras unos aseguran que el Presidente rió de la broma y pareció dar la razón al ingeniero Pani, otro afirmaban que el triunfo correspondió a Morones y que el Presidente anunció ya al ingeniero Pani que en estos días contestaría la renuncia que desde fecha anterior tenía presentada.²⁹³

Observamos que Plutarco Elías Calles le dio la razón al secretario de Industria en contra del ministro de Hacienda, incluso se alegaba que su hijo Roberto Pani se había expresado mal de ambos y por ello decidieron hacerlos a un lado.²⁹⁴ Lo cierto es que a partir de ese momento, la salida del ingeniero Pani fue un secreto a voces, todos comenzaron a discurrir sobre la renuncia y la posible postulación del Contralor Luis Montes de Oca para sustituirlo, siendo en definitiva más dócil políticamente a las reformas personalistas de Calles.

²⁹¹ *Diario de Debates*, XXXI Legislatura, período ordinario, 15 de octubre de 1925, año II, no. 27.

²⁹² Pani, *Mi contribución al régimen*, *op. cit.*, p. 243.

²⁹³ Marte R. Gómez al Lic. D. Emilio Portes Gil, Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, 7 de enero de 1927, en: *Vida Política contemporánea*, *op. cit.*, p. 122.

²⁹⁴ Miguel Alessio Robles, *Historia política de la Revolución*, *op. cit.*, pp. 348-349.

3.2 La reorganización bancaria con el secretario Luis Montes de Oca

En este apartado observaremos los manejos de la política bancaria y monetaria que se gestionaron a partir de que Luis Montes de Oca conduce la Secretaría de Hacienda, en 1927 hasta 1932. El sistema financiero mexicano con las reformas precedentes tenía un marco de institucionalización que continuó consolidando en el período a través de la Segunda Convención Nacional Bancaria de 1928, centralizó las funciones de los bancos bajo la inspección de la Comisión Nacional Bancaria, para lo cual perfeccionan la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, aplicando sanciones a quienes no se ajustaran estrictamente a las disposiciones legales. A partir de 1930, la Comisión estableció las tasas de interés y el tipo de cambio fluctuante en el Banco de México, con la idea de fortalecer al banco central como regulador monetario.

A partir del establecimiento de la Asociación de Banqueros de México, A.C., se modernizó la estructura financiera de México cobrando una verticalidad para el manejo de sus funciones, adquiere representatividad de los agremiados, defensa y gestión de los intereses propios frente a la inestabilidad política. La Asociación convocó la Tercera Convención Nacional Bancaria, en 1931, en el marco de plena crisis económica, se analiza el alejamiento de la política bancaria con el gobierno central, en especial con el secretario de Hacienda Luis Montes de Oca, quien les otorga autonomía para ejercer sus labores.

En quinquenio de Luis Montes de Oca frente a la Secretaría de Hacienda se encargó de dos asuntos claves para su política financiera: 1. La negociación de la deuda externa y 2. La reforma monetaria. Los problemas más graves que enfrentó fueron con relación a la especulación monetaria y el proceso deflacionario, para lo cual se recurrió a la Ley Calles, llamada así porque el general era el presidente del Consejo de Administración del Banco de México.

3.2.1 La Segunda Convención Nacional Bancaria

La Segunda Convención Nacional Bancaria fue una reunión entre los representantes de la banca y el gobierno durante el 16 de julio y 17 de agosto de 1928 en el Salón Panamericano de la Secretaría de Hacienda, en las dieciocho sesiones intensivas discutieron los siguientes puntos, conforme a la convocatoria:

- Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, aconsejadas por la experiencia;
- Conveniencia o inconveniencia de que el sistema de la Ley sea de crédito y no de instituciones.
- Régimen de pignoraciones de artículos de primera necesidad como ayuda al productor, por medio de la aplicación de la Ley General de Instituciones de Crédito.
- Conveniencia o inconveniencia de organizar una sociedad de Almacenes Generales de Depósito y Graneros con ramificaciones en toda la República, en la que participen como accionistas el Gobierno, los bancos y las empresas de transporte.
- Creación de mercados de valores para abrir cause al ahorro nacional y facilitar la formación de empresas mexicanas, por medio de: Bolsas de valores, inversiones bancarias en bonos y acciones, comanditas de los bancos y sociedades financieras.
- Formación de Créditos.²⁹⁵

Durante la inauguración de la Segunda Convención Nacional Bancaria, el Secretario de Hacienda Luis Montes de Oca pronunció en su discurso el programa económico de su administración, observaba que se gestaba una reorganización económica, que se había avanzado considerablemente en la liquidación de los bancos, y aspiraba a mantener un clima de confianza y espíritu de empresa, en este tenor recapacitaba: **“Es evidente que el actual régimen bancario presenta varios defectos, desde luego, su falta de elasticidad, el dominio incompleto del mercado y la falta de conexión de los organismos de crédito , así como sus prácticas con las costumbres de los usuarios del crédito y de los inversores.”** En cuanto a su tarea, distinguió que la Secretaría de Hacienda había puesto en marcha un **programa para ampliar los horizontes de crédito que: “El Gobierno desea que se establezcan medios que susciten al ahorro y a la inversión, y busca las formas de que los capitales que puedan emigrar encuentren mayores ventajas en nuestro país que en otras partes, y, asimismo, que pongan en actividad los capitales ahora dispersos e improductivos en manos del público.”**²⁹⁶ Luis Montes de Oca terminó su discurso mencionando:

²⁹⁵ **“La Convención Bancaria”** *Boletín Financiero*, 5 de julio de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6, c. 146.

²⁹⁶ **“Para evitar que los capitales emigren de México se les darán mayores ventajas en nuestra nación: esto afirmó el Secretario de Hacienda ayer: La Segunda Convención Bancaria Nacional fue**

Siempre debe esperarse de los bancos el más activo papel para este objeto, ya que ellos, mejor que otras instituciones, están en aptitud de conocer la situación en un momento dado, y son los encargados de acelerar o retardar el movimiento económico general, si en vez de dejarse llevar por él, invierten la situación y la dirigen. Es preciso que para esto mantengan un estrecho contacto con todos, los elementos de la economía, como lo es, asimismo, que el Gobierno sostenga relaciones íntimas y frecuentes con los bancos. Este doble acercamiento trae, con el tiempo, una comunidad y una comprensión tan firmes, que, debe decirse, constituyen una de las más sólidas bases de cualquier régimen de crédito.²⁹⁷

Como es de observar el Secretario de Hacienda, no sólo se muestra cordial con sus invitados sino que les da un empuje para hacerles ver que la orientación económica estaba en sus manos y que no debieran temerle a la transformación. Mientras tanto, en la réplica el Lic. Ismael Palomino distinguió:

la tremenda conflagración nacional producida por la Revolución, había matado enteramente el crédito en el país, pues la ofuscación de la lucha impidió que los combatientes cuidaran de este importantísimo factor de la vida económica de los pueblos; pero los hombres que había surgido del movimiento, venidos al Gobierno, se habían estado preocupando por el reconstruir del crédito habiéndolo logrado en gran parte, por lo que era del todo plausible el esfuerzo que ahora se hacía para coronar esa obra de tanta trascendencia para el país.²⁹⁸

La Segunda Convención Nacional Bancaria presidió Fernando de la Fuente, Jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda, como vicepresidente se delegó a Manuel Gómez Morín y como secretarios Agustín Rodríguez y Roberto Casas Alatríste. También estuvieron presentes, como delegados del área gubernamental: José María Garza Villarreal, de la Secretaría de Industria, Fernando Díaz Barbosa, Carlos Díaz Dufoó y Fernando González Roa.

Entre las discusiones, la más acalorada fue con respecto a los préstamos pignoratícios sobre artículos de primera necesidad, el ingeniero Marte R. Gómez fue quien propuso que se adoptara un régimen de libertad en materia de préstamos pignoratícios, como medio para favorecer la producción, dejando solamente al Estado la vigilancia de esos préstamos para evitar el acaparamiento, lo mismo que el alza inmoderada de los precios.

solemnemente inaugurada: programa económico: está contenido en el discurso que pronunció el **Señor Luis Montes de Oca,** *Excélsior*, 17 de julio de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 9, c. 235.

²⁹⁷ **“La reorganización económica de la República es el problema de más urgente resolución: la Convención Bancaria fue instalada con solemnidad: habló el Señor Ministro de hacienda de la necesidad de ensanchar el crédito en el país, orientaciones para la futura organización: plan de trabajos de la asamblea. Comisiones de legislación, almacenes de depósito y pignoraciones. Bolsas de valores y sociedades de crédito”** *El Universal* 17 de julio de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6, c. 236.

²⁹⁸ Palabras del Licenciado Palomino en la Inauguración de la Segunda Convención Nacional Bancaria, *Idem*.

El secretario de Industria, José María Garza Villareal manifestó que el tema era únicamente en beneficio de los banqueros. Fernando de la Fuente, apoyó al primero, sostuvo que la pignoración restringida había sido la causa del encarecimiento de la vida y la reducción de la siembra, acalló sus quejas diciendo que la Convención era la voz de los bancos, pues de otra suerte no se denominaría así; no obstante, la Secretaría de Hacienda había dado ejemplo de amplitud de criterio y espíritu de cordialidad invitando a la Secretaría de Industria para que tuviera voz en la asamblea, pero que el criterio ya estaba unificado en favor de este principio. Igualmente, Manuel Gómez Morín, se pronunció en pro de la liberación, permaneciendo así la querrela, que no se aplicaría la reglamentación de la fracción I del artículo 28 constitucional, sobre artículos de primera necesidad, por considerarla perjudicial para el desenvolvimiento de sus actividades, dijo:

[...] para gobernar las situaciones económicas no había más que procedimientos económicos, así es que se consideraba un peligro la libre pignoración por lo que hace a la posibilidad de acaparamiento y de la explotación inmoderada, ambos podían combatirse con éxito, solamente usando procedimientos de índole económica, y en consecuencia, el medio para impedirlos es el establecimiento de Almacenes de Depósito, que no permiten la ocultación, único medio al que recurren los especuladores para inflar el precio de los artículos.²⁹⁹

De tal manera, aprobaron el dictamen que resolvía conveniente, tanto para los productores como para los consumidores, que se mantuviera la libertad de contratación, en materia de pignoraciones. Para encauzar y regularizar la libre pignoración proponían establecer los Almacenes Nacionales de Depósito, S. A., los cuales no podrían negociar con sus propios documentos otorgados, pero que podrían prestar dinero sobre sus propios certificados o bonos de prendas, que serían entregadas como depósito; es decir, ya no solamente extender certificados de depósito y bonos de prenda, para que los interesados pudieran libremente convertirlos en dinero donde mejor les conviniera.³⁰⁰

En otras palabras, con la pignoración tendría las funciones de estandarizar los tipos de productos corrientes en el mercado y que estas instituciones tendrían que hacer constar en el certificado de depósito el tipo correspondiente, que les serviría de base a los bancos para operar sobre los bonos de prenda adjuntos a tales documentos, debido a que garantizarían

²⁹⁹ Comisión de Almacenes de Depósitos y Pignoraciones, Segunda sesión de la Segunda Convención Nacional Bancaria, 26 de julio de 1928.

³⁰⁰ Iniciativa de Marte R. Gómez, aprobada en la Segunda sesión de la Segunda Convención Nacional Bancaria, 3 de agosto de 1928.

por determinado tiempo el precio de las mercancías que se les entregarían en depósito en los certificados que expidieran. La discusión en la Convención se centró en la fijación de los precios de los artículos del mercado, que de ninguna manera se establecerían políticas proteccionistas, lo cual consideraban que sería perjudicial a la nación, especificaban: “fijar un límite al crédito, es decir, al precio del seguro, de acuerdo con apreciaciones conservadoras del precio de los artículos pignorados.”³⁰¹

Aunque ya existía una institución de crédito con el nombre de Almacenes Generales de Depósito de México y Veracruz, establecida desde 1908, indagaba si ya no estaba cumpliendo con las necesidades por qué proponían fundar una nueva compañía o lo que pretendían era ampliar el mercado haciendo uso de las facultades antimonopolio para extender nuevos negocios pero con el mismo nombre, ahí la respuesta. Durante esta Convención se habló de realizar un esfuerzo conjunto entre el Gobierno, los Ferrocarriles Nacionales, Ferrocarril Mexicano y el South Pacific de México, para invertir la cantidad de tres millones de pesos, a cuenta de los adeudos que tenía con estas empresas, para establecer los Almacenes Generales de Depósito; en un principio, las mencionadas empresas estaban de acuerdo previo a las discusiones dentro de la Convención.

La comisión relativa a la creación de los Almacenes Generales de Depósito, S. A., conformada por Alberto Mascareñas, Ismael Palomino, Guillermo Obregón Jr., Ignacio Albo y H. Weldon, dictaminaron la formación del Almacén en la capital con sucursales, agencias y ramificaciones en toda la República, que sería una sociedad mercantil particular, que les extendían amplia invitación al Gobierno, banqueros y compañías de transporte para suscribir acciones aportando por su importe efectivo, en especial a estas últimas, aceptaban contribuciones en especie con almacenes y bodegas, señalados como centros ferrocarrileros, comerciales, agrícolas o industriales, previa valorización que de esto hiciera el Banco de México, S. A., quedando bajo su dominio, administración y responsabilidad, lo mismo, para espacios arrendados que no formarán parte de la capitalización de la empresa.

³⁰¹ “Política proteccionista del gobierno que sería perjudicial a la nación: importantes discusiones que suscitaron ayer tarde en la Segunda Convención Nacional Bancaria: debate que interesó a los convencionistas: volvió a tratarse el asunto relacionado con el establecimiento de Almacenes Generales de Depósito.” *Excélsior*, 4 de agosto de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6 c. 357.

Entre las funciones de los Almacenes Generales de Depósito eran: 1) Recibir en sus almacenes y bodegas las mercancías que el comercio y particulares pignoren; 2) Expedir certificados de depósito y prenda, los cuales serán negociados libremente por los interesados en los Bancos, ya sea en garantía prendaria o haciendo las cesiones que correspondan; y 3) Encargarse del cuidado, conservación, vigilancia, seguro y transporte de las mercancías depositadas cobrando por ello un derecho de almacenaje y comisión.³⁰²

La propuesta de crear en el país un amplio sistema de Almacenes Generales de Depósito no se pudo consolidar en un principio, se modificaron los reglamentos para iniciar las concesiones y proceder bajo la Ley de monopolios.³⁰³ Así la Secretaría de Hacienda expidió como primera concesión a la agrupación del sector azucarero para desempeñar los Almacenes Generales de Depósito Exclusivo para el Azúcar, primero a los señores Ignacio I. Gastélum, Agustín Garza Galindo, Carlos Robles Gil y Teófilo Ruibal, con un capital inicial de 100 mil pesos; y la segunda concesión, para Almacenes Generales de Depósito Exclusivo para Azúcar y Alcohol, a los señores Diego Redo, Rafael Legorreta y Enrique Alcalá.³⁰⁴

A fines de 1930, le otorgan la concesión a los inversionistas: Augusto Genin, Salvador M. Cancino y Louis Magar, con un capital de 400 mil pesos.³⁰⁵ En adelante, la Secretaría de Hacienda comenzó a dar permisos para empresas regionales y más tarde, el 2 de mayo de 1936, Luis Montes de Oca y Eduardo Villaseñor obtienen la concesión para el establecimiento de Almacenes Generales de Depósito, compañía que operaría a nivel nacional.

³⁰² “El Gobierno ayudará a la formación de almacenes generales de depósito: entregará a las Cías. Ferrocarrileras tres millones de pesos a cuenta de adeudos pendientes: reanudó su labor la Convención Bancaria: fue rendido el dictamen para el establecimiento de los almacenes que se consideran necesarios” *Excélsior*, 25 de julio de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6, c. 278.

³⁰³ “El Banco de México obtuvo la prórroga para una concesión: por un año podrá establecer en los principales centros de la República Almacenes Generales de Depósito” *Excélsior*, 24 de octubre de 1928.

³⁰⁴ “Habrá Almacenes Generales de Depósito para el Azúcar” *El Universal*, 1º de noviembre de 1928, “Almacenes Generales de Depósito para azúcar mexicana: los concesionarios harán un depósito de 10,000 pesos, como garantía del contrato” *La Prensa*, 18 de noviembre de 1928.

³⁰⁵ “Se ha otorgado concesión para Almacenes Generales de Depósito” *El Universal Gráfico*, 3 de octubre de 1930, CEHM, CCCXII, sec. 23, c. 216.

Retomando las discusiones realizadas en la Segunda Convención Bancaria, la Comisión sobre las Sociedades de Crédito presidida por Marte R. Gómez, distinguió como propósito: **“La socialización del crédito por medio de la organización de un sistema que haga llegar desde las cajas de los bancos hasta los hogares de los artesanos humildes.”**³⁰⁶ El dictamen formulaba la creación de estas sociedades como medio eficaz para llenar un lamentable vacío que existía en la legislación circunscrita sólo a poderosas instituciones y a grandes créditos industriales, a comerciantes acaudalados o agricultores en gran escala. Las bases constitutivas en las que se fundarían las Sociedades de Crédito, serían:

- 1) compañías de responsabilidad limitada o ilimitada, integradas por lo menos por 10 personas capacitadas para obligarse, que deseen obtener u otorgar créditos, que tomen a su vez, en todo o en parte, de las Instituciones de crédito. Con responsabilidad ilimitada sería condición que la sociedad tuviera un capital social de 100 mil pesos;
- 2) tendrían que obtener fondos de los bancos, así como descuentos y avalúos de documentos, etc.;
- 3) sólo podrían ser miembros de una sociedad, personas que ejercieran el mismo oficio, con una situación económica semejante o dedicarse al mismo género de producción;
- 4) la autoridad suprema de estas, sería una Asamblea de accionistas, y tendría una Junta de vigilancia.
- 5) proporcionaría utilidades anuales a sus accionistas, pero sin tocar su fondo social.³⁰⁷

La discusión entre los delegados Manuel Gómez Morín, Gurría Urgell, de la Garza y Guillermo Obregón Jr., votaron en contra de la propuesta y la retiraron para incluir la reforma a la Ley de Instituciones Bancarias, la conformación de dos tipos de sociedades de crédito, las que buscaran crédito para sus agremiados (sociedades de capitalización) y las que facilitarían crédito a terceros (sociedades de responsabilidad limitada). También aprobaron fue la propuesta de Enrique Creel que autorizaba la creación de los llamados Bancos Hipotecarios y de Ahorro, con el capital de 100 mil pesos, establecido en el Distrito Federal y 50 mil para los Estados, para hipotecas urbanas sobre la base del 50% de su valor comercial.³⁰⁸

³⁰⁶ **“La socialización del crédito es necesaria: en la Convención bancaria se discutió la conveniencia de formar sociedades de Crédito en México: lamentable el vacío que existe: sistema de crédito para hacer que el dinero que se guarda en las arcas de los bancos pueda llegar a los obreros que den garantías”** *Excélsior*, 31 de julio de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6, c. 319.

³⁰⁷ **“Constitución de sociedades de crédito en la República: la Convención Nacional Bancaria discutió este asunto. La comisión considera necesario adicionar la ley: lo que deben ser las sociedades de crédito. Después de larga discusión el dictamen fue retirado para reformarlo”** *El Universal*, 31 de julio de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6 c. 320.

³⁰⁸ **“Clausuró su periodo de sesiones la Convención nacional bancaria. Bancos hipotecarios y de ahorro. Comisión para fijar la balanza de cuentas - la comisión de legislación. adicionada,**

A la par, la Segunda Comisión encabezada por Carlos Díaz Dufoó, P. C. Grover, Carl Schultze, Gastón Descombes y Fernando Díaz Barroso, analizaron el dictamen sobre la formación de Bolsas de Valores, para establecerlas en cada ciudad de acuerdo con las necesidades de los diversos mercados de valores, provocando una animada discusión ente los delegados, Morín, Urgell, Gurría, Rivero Quijano y Miguel Macedo, la postura de este último, fue que debía **hacerse una Bolsa no varias, decía: “[...] una bolsa única oficial. Organizada una sociedad para fundar una Bolsa, obtenida una concesión federal y nombrado el interventor de la Comisión Nacional Bancaria.”**³⁰⁹ Además, se discutió si debiera existir Bolsas de Cambios y de Mercancías o si esta misma institución se encargaría de ello.

A pesar de las objeciones, que fueron tomadas en consideración, la Comisión dictaminó recomendar el régimen oficial de Bolsas de Valores con intervención del Estado, pero explotadas por particulares, hacer una ley especial para su establecimiento, que todas las instituciones bancarias tuvieran departamentos de ahorro, que todos los bancos pudieran participar en la emisión de acciones y bonos, aparte recomendaron la creación de Sociedades Financieras, basado en el **dogma de: “Creación de los mercados de valores para abrir cauce al ahorro nacional y facilitar la formación de empresas nacionales.”**³¹⁰ En cuanto a las comanditas de los bancos, tomaron en consideración que:

[...] creemos, sin embargo, que puede ser de gran utilidad que los bancos comanditen ciertos negocios, siempre que sea por tiempo corto y con el único objeto de fomentarlos para luego pasarlos al público. Es decir, sea por medio de la organización de nuevas compañías, o bien por medio de la comandita a que se ha hecho referencia. Los bancos pueden crear nuevos negocios o inyectar capitales a los ya existentes, y en forma atractiva para el público presentarle la manera de intervenir sus ahorros, procedimientos que son comunes en los bancos de los países extranjeros.³¹¹

convertida en comisión permanente - **el discurso de clausura”** *El Universal*, 14 de agosto de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6, c. 411.

³⁰⁹ **“Bolsas de valores y consorcio de bancos: recomendaciones de la Convención Bancaria prórroga de trabajos por una semana”** *El Universal*, 9 de agosto de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6, c. 384.

³¹⁰ **“La Convención Bancaria tuvo breve sesión: se siguieron discutiendo los dictámenes referentes a las bolsas de valores y de inversiones bancarias: el establecimiento de cajas de ahorro: una iniciativa para que se modifique la actual Ley de Instituciones de Crédito que fue aprobada”** *Excelsior*, 11 de agosto de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6, c. 395.

³¹¹ **“Iniciativa para que los bancos establezcan bancos de ahorro”** *El Universal*, 11 de agosto de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6, c. 398.

Entre otras recomendaciones de la Segunda Convención Nacional se propuso la creación de un Banco de Crédito Popular que sirviera de eslabón entre los grandes bancos y las sociedades de crédito. Exhortaron mantener la Comisión Permanente, la cual estudiaba a fondo todos los elementos que constituían los factores determinantes del equilibrio o desequilibrio de la balanza de cuentas internacional; además, elaboró los proyectos de Ley necesarios para adicionar la Ley General de Instituciones de Crédito, con las resoluciones tomadas en la asamblea, como lo fue la elaboración del Código Bancario.³¹²

La Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Bancaria quedó integrada por: Fernando González Roa, Manuel Gómez Morín, Fernando de la Fuente, Salvador Cancino, Elías de Lima, Marte R. Gómez, Fernando Díez Barroso, Alberto Mascareñas, Agustín Rodríguez, Fernando Beltrán, Haliburton Weldon, Roberto López, Uriel Navarro, Miguel Macedo, Ismael Palomino, Guillermo Obregón Jr., Roberto Casas Alatríste, Juan B. Amezúa y Nicanor Gurría Urgell, funcionaron en completa autonomía.³¹³

Con base en el informe presidencial, para estos momentos, la Comisión Nacional Bancaria, tenía las funciones de:

[...] estudiar una ley de Crédito que tratará de coordinar la función de las diversas instituciones de esta índole a fin de que constituyan un verdadero sistema bancario, y de abrir nuevos campos de inversión, particularmente a los depósitos, de manera que se estimule, por este medio, la producción nacional. Es conveniente hacer notar que la situación bancaria de la República, en estos momentos, es suficientemente sólida y ofrece perspectivas de mejoría.³¹⁴

De tal forma, reformaron la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, con base en el decreto del 31 de agosto de 1926, la cual centralizó las funciones puntualizando que sólo la federación podrá legislar sobre la materia.³¹⁵ La misma ley, la adicionan en dos ocasiones más, en los lineamientos y en los reglamentos (6 de abril de 1927 y 17 de agosto de 1927) para bancos hipotecarios, refaccionarios y de fideicomiso quedarían bajo la inspección de la Comisión Nacional Bancaria. Mientras que la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, del 25 de agosto de 1928, establecía moratorias para los bancos en procesos de liquidación.

³¹² “Clausuró su período de sesiones la Convención Nacional Bancaria” *El Universal*, 14 de agosto de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6, c. 411.

³¹³ “Las reformas a la ley bancaria: nueva reunión de la Comisión permanente de la Convención de Bancos: un proyecto general: ha sido formado, conteniendo todas las modificaciones que se desea hacer” *Excelsior*, 9 de junio de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 10, c. 821.

³¹⁴ Plutarco Elías Calles, *Informe presidencial*, 01 de septiembre de 1928.

³¹⁵ *DO* 29 de noviembre de 1926.

Conforme a los acuerdos de la Segunda Convención Bancaria se expidió el decreto que reguló la actividad de las casas y agentes de cambio, la ley que sujeta a las bolsas de valores a la inspección por funcionarios del Estado; además de inspeccionar y vigilar las instituciones de crédito, aplicando sanciones a quienes no se ajustaran estrictamente a las disposiciones legales. A partir de 1930, la Comisión estableció las tasas de interés y el tipo de cambio fluctuante en el Banco de México.

Asimismo, dando seguimiento a la propuestas de la Segunda Convención Nacional Bancaria, en específico al proyecto planteado por Ignacio Albo Jr., para hacer frente a la centralización del Banco de México, la banca privada decidió establecer la Asociación de Banqueros de México, A.C. (ABM), fundada el 12 de noviembre de 1928, con el propósito de representar los intereses generales del sector y brindar servicios técnicos especializados.³¹⁶

Desde su instalación, a la fecha, la Asociación de Banqueros de México ha sido una institución autónoma, representante de los intereses generales de sus asociados, en cualquier gestión común ante la administración pública y organizaciones privadas. Al mismo tiempo, entre sus funciones se encuentra la de realizar investigaciones orientadas al desarrollo del sistema bancario y financiero, para perfeccionar los métodos y prácticas de operación financiera y Bolsa de Valores, que en ese tiempo se llamaba Bolsa Privada de México S.C.L que operó hasta 1933, cuando se transformó en la hoy conocida Bolsa de Valores de México, S.A. de C.V. El primer presidente de esta asociación fue Alberto Mascareñas, cargo que ocupó hasta 1932, que fue sustituido por Salvador Ugarte. Mientras que Luis Montes de Oca presidió este cargo en el año de 1947.³¹⁷

³¹⁶ “La Segunda Convención Bancaria Nacional fue clausurada ayer tarde: la última iniciativa que se aprobó fue la que se refiere a la formación de una agrupación de banqueros mexicanos que será muy **útil a la República**” *Excélsior*, 14 de agosto de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6 c. 410.

³¹⁷ Miguel Ángel Granados Chapa, *La banca nuestra de cada día*, México, Océano, 1983, p. 131.

3.2.2 El Convenio Montes de Oca-Lamont

Luis Montes de Oca, con relación a la deuda externa, enfatizaba que se hacía todo lo posible para nivelar el presupuesto para cubrir toda y cada una de las obligaciones; aunque obtuvo dos préstamos para pagar los intereses sobre la deuda de los Ferrocarriles Nacionales y las cargas de la deuda externa, no podía remitir la totalidad del servicio correspondiente al primer semestre de 1927.³¹⁸ De tal forma, se dirigió a Nueva York a finales del año para discutir con el Comité Internacional la posibilidad de un nuevo acuerdo, el manejo concertado fue que reflejara de manera **más realista los ingresos de México con base en 'la capacidad de pago' para restablecer la deuda con acreedores internacionales.**³¹⁹

El Comité, por recomendación de la embajada estadounidense, indicó que un nuevo acuerdo sería inútil, a menos que se realizara un estudio cuidadoso de la situación financiera de México, se redujera la obra pública y se comprimieran los gastos federales sobre todo las partidas destinadas al sector militar. Ante tales exigencias, llegaron al acuerdo de realizar un análisis pormenorizado por expertos economistas, en representación del Comité, para estudiar la situación financiera de México. Los resultados deberían ser sometidos a discusión antes del 10 de junio para determinar la capacidad de pago del gobierno.³²⁰

Los encargados de este estudio fueron Joseph E. Sterrett de Price, Waterhouse & Company y el profesor Joseph E. Davis de la Universidad de Stanford, analizaron la economía mexicana e informaron al Comité Internacional como principal recomendación un plan global que tenga todas las deudas pendientes de México. En el Informe realizaron una estimación realista de la capacidad del país para pagar: México podía pagarles 29.9 millones de pesos, en 1928, se podría elevar a 70 millones, en 3 años y a 90 millones, en 5 años. Consideraron que la solución **financiera de México era centralizar los pagos en una sola emisión, a través de: "un plan integral en las que tanto el Gobierno como los ferrocarriles pueden tener sus deudas**

³¹⁸ El Banco de Montreal les prestó 5 millones de dólares, a un plazo de 10 meses, con interés del 7% anual, garantizado con los impuestos sobre hilados y tejidos, metales, gasolina, producción minera, y estampillas comunes para fletes y pasajes. Además de mantener abierta la posibilidad de unir inversiones futuras en la creación del Banco Hipotecario. ALMO, CMLXXV, Telegrama de Fernando de la Fuente a H. Weldon del 15 de enero de 1928.

³¹⁹ Carta de LMO a Lamont del 31 de mayo de 1927, ALMO, c. 64. Enfatizaba que se hacía todo lo posible para nivelar el presupuesto que **"se pueda cubrir toda y cada una de las obligaciones"** a que no se podía remitir la totalidad del servicio correspondiente al primer semestre de 1927.

³²⁰ De la Fuente y Fernando Díaz Barroso, *Memorándum para el Comité de Banqueros* del 13 de enero de 1928, y Carta de Lamont a Montes de Oca del 14 de enero de 1928. CEHM, ALMO, leg. 14389.

organizada con el fin de hacer el mejor uso de sus limitados fondos presentes y tienen una **buena oportunidad para desarrollar sus recursos económicos.**³²¹ La deuda ascendía a 1,089 millones de pesos, entre deuda directa y deuda garantizada de los ferrocarriles, compuestos de 656.5 millones de capital y 443.3 millones de intereses vencidos hasta el 25 de mayo de 1928.

Luis Montes de Oca sugirió que los pagos sobre los bonos internos del gobierno, con excepción de la emisión de bonos agrarios se suspenderían hasta que se hiciera un nuevo arreglo que lo abarcara todo, esto lo anunció con el presupuesto para el ejercicio fiscal del año de 1928. También propuso una consolidación de las diversas emisiones en una sola, redimible en 45 años o más e incluyendo un interés anual que no excediera el cinco por ciento. Mientras que los tenedores de los bonos ferrocarrileros negociarían directamente con los Ferrocarriles Nacionales, obteniendo la garantía de 51% de sus acciones y el resto en inversión extranjera directa.³²² Sin embargo, Luis Montes de Oca le informó a Lamont que México no podía cumplir con las obligaciones debidas bajo el acuerdo Pani-Lamont, por lo que suspende el pago de intereses sobre los bonos en circulación, el 12 de junio de 1928, hasta que se hiciesen nuevos arreglos para su consolidación o conversión, ante los diversos desajustes económicos.³²³

El Comité Internacional de Banqueros intentó presionar y aglutinar los bonos de diversos países. Sin embargo, su poder fue disminuyendo. Los tenedores de bonos de la deuda exterior mexicana se encontraban aproximadamente repartidos 36% en Francia, 13 % en Estados Unidos, 10% en Suiza, 10% en Inglaterra, 27% en Bélgica, Holanda y Alemania, **entre otros. Con un monto de \$ 900 millones compuesto por: 560'000,000 de capital y 340'000,000 de intereses vencidos, regidos hasta 1926, por el Acuerdo De la Huerta-Lamont y la Enmienda Pani-Lamont. Los intereses vencidos los remplazaron por "Scripts"** que resultaban a su vez interés y sujetos a un procedimiento especial de amortización. La estrategia que utilizaron fue negociar por separado, porque se pretendía lograr una independencia financiera y se evitaría la intromisión del Comité Internacional de Banqueros; es decir, la injerencia americana. Para lo cual, se entablaron negociaciones con la Asociación Nacional de Tenedores Franceses (que incluían al grupo de tenedores belgas

³²¹ Joseph Sterrett, *The Fiscal and Economic Condition of Mexico: Supplemental Report*, 15 de noviembre de 1928, New York, p.3.

³²² Carta LMO Presidente de la Junta Directiva de los Ferrocarriles Nacionales de México, al Sr. Ricardo D. Carrión, Secretario de la Junta Directiva de los Ferrocarriles Nacionales de México, CEHM, ALMO, CMLXXV, c. 147, doc. 14336, 12 de julio de 1929.

³²³ *DD*, 25 de enero de 1929.

y suizos), y negociar con los holandeses e ingleses por separado, para abandonar el Comité Internacional de Banqueros.³²⁴

Montes de Oca fue a Nueva York para comenzar las discusiones con el Comité Internacional de Banqueros con la idea de realizar un arreglo de la deuda, a finales de junio de 1930. Lo acompañaron Javier Sánchez Mejorana, Presidente de los Ferrocarriles Nacionales; Luciano Wiechers, Vicepresidente del Banco de México; Fernando González Roa, Consejero de los Ferrocarriles; Fernando Díez Barroso, consultor de la deuda nacional; Roberto López, Jefe del Departamento de Crédito y Gustavo Velasco, secretario de la delegación.³²⁵

El acuerdo conocido como Montes de Oca-Lamont fue alcanzado rápidamente, el 25 de julio de 1930, el cual oficialmente se designó como **'Empréstito Consolidado en Oro, 1930, de los Estados Unidos Mexicanos'** tenía el capital de **267'493,250 dólares** de los cuales se emitieron bonos en dos series: la Serie 'A' por un valor de **139'389,678 dólares** y la Serie 'B' por **128'103,572 dólares, con una tasa de interés del 3% a partir de 1935 incrementándose** en los años sucesivos al 5%. Los tenedores de bonos hicieron concesiones porque fueron de hecho cancelados totalmente intereses vencidos desde el principio de 1914 hasta 1930, por 211 millones. De tal forma, **se redujo el monto total e intereses de las 15 'deudas directas'** reconocidas en los convenios De la Huerta-Lamont y Enmienda Pani; además se separan de éstas las de los ferrocarriles, cuya negociación se reconocía que se hallaba en quiebra y se celebraría otro convenio una vez que se procediera a la reorganización de la empresa. Con base en este Convenio el gobierno mexicano se comprometió a pagar a partir del primer día del mes de **enero de 1931, la cantidad de 12'500,000 dólares, aumentando cada año 50,000 dólares hasta llegar a la suma de 15'000,000 en 1936, cantidad que se mantendría hasta completar la totalidad del capital endeudado.** El problema fundamental era que dichos pagos se realizarían en dólares Oro.³²⁶

El Comité de Banqueros solicitó un adelanto en lo que llegaba a términos de Ley con el gobierno de México y Luis Montes de Oca concedió sus exigencias otorgándoles 5 millones de dólares oro en garantía. En términos monetarios, los inconvenientes que encontraron

³²⁴ José Almaraz *Memorándum*, 10 de diciembre de 1928, CEHM ALMO, CMLXXV, c. 139, doc. 13567. Informe de José Almaraz al Presidente Lic. Emilio Portes Gil, México, 20 de mayo de 1929, CEHM, ALMO, CMLXXV, c. 140, doc. 13710.

³²⁵ Montes de Oca a Manuel Téllez, embajador mexicano en Estados Unidos, 20 de junio de 1930, CEHM ALMO, CMLXXV, c. 139, doc. 17322.

³²⁶ SHCP, *Legislación sobre Deuda Pública*, México, SHCP, 1958, pp. 124-126.

fueron que al terminar de realizar los pagos, no obstante las reducciones asignadas en el **Convenio, se tendrían que pagar un total de 655'960,607 dólares, debido a que 267'493,250 eran por capital y 388'467,357 dólares eran por los intereses.**³²⁷

El presidente Pascual Ortiz Rubio en su informe anual dio a conocer si bien había que **“ajustar definitivamente las diversas obligaciones que constituyen la Deuda Interior”**³²⁸ se firmó el convenio que reducía el 45% del su valor nominal de la Deuda Exterior y que se pasaría a ratificar con el Congreso. Posiblemente, Ortiz Rubio esperó a momentos políticamente correctos, después reconsideró un acuerdo supletorio para establecer las cantidades en monedas nacionales, es decir en plata para el canje de bonos; con dichas correcciones, el Convenio se pospone por dos años.

La principal crítica al Convenio Montes de Oca-Lamont fue obligar al gobierno de México, a hacer un desembolso de 25 millones de pesos anuales, empezando a pagar en 1936; que se pagarían por el valor efectivo en el mercado que alcanzaba no más de un 20%, pero el valor de compra incrementaba por tipo de cambio de un dólar por 2.08 pesos y el rédito del 5% anual. Además que se tendría de cubrir cada cuatro años el ciento por ciento del capital realmente invertido hasta la total amortización del adeudo, que sería en 45 años.

Conforme a la investigación de Salvador Mendoza, un prestigiado intelectual de su tiempo, advertía y enjuiciaba severamente el Convenio Montes de Oca-Lamont, advertía **que: “El convenio, por lo tanto, hipoteca a la Nación por cinco veces el valor real del adeudo, y se obliga a pagar por once veces cada cuatro años la total inversión con garantía del crédito nacional.”**³²⁹

Para legitimar las acciones emprendidas desde la Secretaría, el titular Luis Montes de Oca pidió la opinión de diversos economistas para examinar si México debía pagar sus deudas.³³⁰ Para tales efectos, la Secretaría de Hacienda promovió la celebración del

³²⁷ *Memorándum de la SHCP del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al Comité Internacional de Banqueros en México*, en referencia a las obligaciones de la deuda pública correspondiente a 1928 y años subsiguientes, diciembre de 1927, ALMO, c. 84, lg. 8400.

³²⁸ *Informe de Gobierno de Pascual Ortiz Rubio*, 1º de septiembre de 1930, DD, XXXIV Legislatura, Período Ordinario, año 1, no. 5.

³²⁹ Salvador Mendoza, *Las objeciones al Convenio Montes de Oca-Lamont*, México, Cultura, 1931, p. 16.

³³⁰ **“Seminario de economistas para tratar del convenio Montes de Oca-Lamont: sin distinción del credos políticos han sido invitados los más connotados economistas de México para discutir el arreglo hecho por el gobierno para el pago de la deuda exterior.”** *La Prensa*, 8 de septiembre de 1930, CEHM, CCCXII, 21, 522.

Seminario de Economistas para escuchar todas las voces más autorizadas de México en materia económica, para realizar una amplia revisión del Convenio Montes de Oca-Lamont, **fue una reunión de carácter privado “puesto que el Ejecutivo no desearía, por concepto alguno, discutir oficialmente sobre el Convenio antes de que este haya sido aprobado por las Cámaras.”**³³¹ Con base en la noticia de prensa tomaron la palabra: Felix Palavicini, Dip. David Ayala, Norberto Domínguez, Luis Legorreta, Francisco Trejo, Jaime Gurza, Enrique C. Creel, Carlos Díaz Dufoo, Fernando de la Fuente, Salvador Mendoza, Pedro de Alba y Miguel Palacios Macedo.

En el Seminario de Economistas intercambiaron ideas, manifestaron sus opiniones bajo total libertad de expresión, aunque no hubo debate, porque se dirigieron directamente al Secretario de Hacienda y él, de manera expresa, respondió las dudas, haciendo precisiones en cualquier momento con relación al Convenio, la principal crítica fue la capacidad de pago; sí era el momento oportuno para efectuar tales desembolsos, en plena crisis económica.³³²

Por ejemplo cuando se le interrogó al secretario de Hacienda si existían pactos secretos en el Convenio, o si ¿Está capacitado legalmente un Comité de banqueros para hacer cobros y recibir pagos a cuenta de la Deuda: o sería más propio y más barato efectuar el servicio por conducto de agentes financieros del Gobierno?, ¿En qué se basa la afirmación de que México ha llegado al máximum de la depresión, cuando apenas se dejan sentir los efectos de la nueva ley norteamericana, y para calcular la capacidad económica nacional, se ha tenido en cuenta la Deuda Interior, que monta a más de mil millones de pesos?, ¿Qué acontecería si México, en lugar de pagar a través de un Convenio, aprovechaba la depreciación de sus bonos para adquirirlos a bajo precio y amortizar así fuertes cantidades nominales con escaso gasto real?³³³ En todo caso, Luis Montes de Oca se mostró renuente al debate y acalló la discusión, en la búsqueda por secundar una respuesta afirmativa para asumir los pagos, se pronunció de manera ortodoxa frente a la opinión pública con el argumento de la nivelación, dijo:

³³¹ **“Una discusión técnica sobre los convenios: los arreglos sobre la deuda exterior de México estudiados por una reunión de economistas: una invitación del Sr. Secretario de Hacienda: asistirán también los directores de los principales bancos y las comisiones de las Cámaras.”** *Excélsior*, 8 de septiembre de 1930, CEHM, CCCXII, 21, 524.

³³² **“Debe pagar sus deudas México: fue unánime la opinión en este sentido durante la reunión en Hacienda: el arreglo de la deuda: todos los concurrentes se mostraron conformes con el convenio celebrado: seguirá la discusión: razones ético-jurídicas y de dignidad nacional fueron tomadas en consideración.”** *Nacional Revolucionario*, 10 de septiembre de 1930.

³³³ **“¿Existe un convenio secreto de la deuda? Esta interrogación de hizo ayer el Secretario de Hacienda en la junta de economistas, habiendo contestado que se conocerá próximamente el convenio tal cual es cuando la Cámara lo discuta.”** *La Prensa*, 10 de septiembre de 1930.

Admitido que la deuda global de México es un problema de carácter integral, debo decir a ustedes, o mejor dicho, repetir, algo que también se dijo en el Mensaje Presidencial último, con referencia anticipada a estos puntos: el Presupuesto no estará realmente equilibrado mientras se tenga una deuda sin pagar. Entonces tendremos que admitir como principio *indiscutible*, que el país, para tener un régimen financiero saneado, debe tener equilibrado el Presupuesto. Si el Presupuesto no se encuentra equilibrado, y sin embargo continúan proporcionándose los servicios públicos, la Deuda tendrá que crecer contantemente hasta alcanzar enorme monto total. Esta es la razón que yo podría dar como fundamental para considerar de conveniencia pagar todas las deudas.³³⁴

Luis Montes de Oca trató de convencer que no existía ningún convenio confidencial y de la importancia de amortización de las Deudas, considerando que: una parte de la Deuda interior se encontraba en posesión de tenedores extranjeros y en proceso de depuración, que las inversiones públicas extraordinarias, como carreteras, presas o canales, requerían de empréstitos fuertes, finalmente contemplaba que por más convenios que se hagan, para estos momentos, resultaba más de peso realizar los pagos preferentemente de la Deuda externa que se databa de 1885 y continuaban acrecentando los intereses. Se expuso que con el Convenio se redujo la deuda en 45% es decir de: 485.777, 231 a 267.493,250, y sería pagada con intereses y amortización en un término de 45 años.³³⁵

En cuanto al Contrato se señaló que era el arreglo de la deuda con los Ferrocarriles Nacionales de México, que representaba 1.276 millones de pesos, incluyendo capital social, deuda, intereses vencidos y deuda flotante, la cual se llegó al acuerdo de otorgarles 680 mil pesos y que el Gobierno representará el 65% de las acciones y podría adquirir un nuevo préstamo para la reorganización y mejoras de las líneas.³³⁶ Si bien se observa una gran desorganización administrativa y falta de mantenimiento de los Ferrocarriles Nacionales, el gobierno pretendió separar la deuda ferrocarriles de la deuda general de México manteniendo la directriz, ya antes señalada desde la Enmienda Pani.

³³⁴ “En una reunión privada de economistas fue discutido el Convenio Lamont- Montes de Oca: interrogatorio sobre diversos casos concretos: el primer punto que resolvió la asamblea fue que México debe pagar sus deudas: la capacidad de pago: el Secretario de Hacienda dijo que el texto del convenio será dado a conocer” *Excélsior*, 10 de septiembre de 1930, CEHM, CCCXII, s. 22, c. 8.

³³⁵ “Ante selecto grupo de economistas, se leyó el texto íntegro del convenio de la deuda.: ninguna de las cláusulas de él es confidencial: el Sr. Secretario de Hacienda hizo previas explicaciones de gran utilidad: ventajas obtenidas: quedaron patentes los beneficios alcanzados sobre el convenio en vigor.” *Excélsior*, 12 de septiembre de 1930, CEHM, CCCXII, s. 22, c. 63.

³³⁶ “Se leyó íntegro el convenio: explicación del Ministro de Hacienda: ante los economistas invitados por él a escuchar la historia y detalles de los arreglos que llevó a cabo en Nueva York, hizo una exposición del asunto.” *El Gráfico*, 12 de septiembre de 1930, CEHM, CCCXII, s. 22, c. 79.

El Convenio Montes de Oca-Lamont llegó a rectificarse al Congreso, pero no fue aprobado con la indicación que la crisis económica se había agravado y si continuaba con esa tendencia, sería imposible cubrir con los pagos, así que declararon sin efecto, con base en el acuerdo presidencial con fecha del 28 de enero de 1931.³³⁷ Como se pudo observar se pretendió Enmendar el Convenio porque ya habían dado un anticipo y realmente querían que funcionara, pero las circunstancias coyunturales e inimaginables, fruto de la crisis mundial, desbarataron las buenas intenciones de la pactada reanudación y la ilusión de restablecer el crédito, sólo quedó declararse insolventes.

El 31 de enero de 1931 se firmó el complemento al Convenio Montes de Oca-Lamont, en el cual se hace suplementario el pago de 1931 y 1932 en moneda de plata, al tipo de cambio al tipo de cambio de 0.4525 de dólares por peso. Sin embargo, ya no se realizaron dichos depósitos, por acuerdo presidencial, se declararon insolventes. Como lo hemos señalado, las fuentes principales de los ingresos del gobierno mexicano eran atribuidas a las exportaciones de petróleo y plata, al descender drásticamente los precios era imposible asumir dichas responsabilidades. Oficialmente, el Convenio Montes de Oca- Lamont quedó invalidado el 22 de diciembre de 1931, cuando se declaró por terminada la relación con el Comité Internacional de Banqueros y se anunció que en el futuro se pasaría una nueva legislación que determinaría la forma de pago con todos los acreedores. El Gobierno mexicano para entonces ya estaba comprando parte de los viejos bonos de su deuda en el mercado abierto y a sólo una fracción de su precio original, pues ante la prolongada moratoria los documentos se habían depreciado mucho.

En síntesis, Luis Montes de Oca suplió los compromisos del titular precedente, realizó manejos financieros macroeconómicos desfavorables procediendo de manera ortodoxa a la nivelación del presupuesto, tomó una actitud en política exterior que procuraba un acercamiento con urgencia para cubrir los adeudos, de esta forma, se aceptaron las reclamaciones y los recargos a la deuda exterior, incluyendo el pago de las deudas ferrocarrileras. El problema fundamental era que dichos pagos se realizarían en dólares Oro y Luis Montes de Oca concedió sus exigencias otorgándoles 5 millones de dólares oro en garantía. Montes de Oca consultó a diversos especialistas para darle legitimidad a sus acuerdos, a quienes les preguntó si México debía pagar sus deudas. En realidad no era un momento oportuno para efectuar los pagos por estar en plena crisis económica; pero antes

³³⁷ *DDD*, XXXIV Legislatura, Periodo extraordinario, 13 de enero de 1932, año2, no. 4.

de pasar a ratificar con el Congreso se realizó un acuerdo supletorio para establecer las cantidades en monedas nacionales, es decir en plata. Aunque el secretario de Hacienda trato de convencer de la necesidad de garantizar empréstitos para nivelar las finanzas nacionales, y ello no se realizaría sin una amortización de las deudas, no logró convencer a representantes de las Comisiones de que no existía ningún convenio confidencial. Lo bueno fue que el Convenio Montes de Oca-Lamont no llegó a rectificarse en el Congreso, porque la crisis económica se había agravado, lo declararon sin efecto; al igual que el acuerdo suplementario de 1931 y 1932, en moneda de plata. Finalmente, el Convenio Montes de Oca- Lamont quedó invalidado y se declaró por terminada la relación con el Comité Internacional de Banqueros.

3.2.3. La Tercera Convención Nacional Bancaria

La Asociación de Banqueros de México por conducto de Guillermo Obregón Jr. propuso realizar la Tercera Convención Nacional Bancaria para revisar las leyes bancarias, así como lo relativo con el nuevo Código de Comercio. Con base en la convocatoria fueron citados los financieros y representantes del gobierno los días 22 y 23 de abril de 1931. Las sesiones fueron presididas por Alberto Mascareñas, en su calidad de director del Banco de México. En la sesión inaugural de la Tercera Convención Nacional Bancaria, Luis Montes de Oca persuadió a los banqueros **para** “hacer un esfuerzo combinado para ayudar al país a aliviarse y recuperarse de la situación en que la crisis mundial”, les pide solidarizarse con él y con el Gobierno para afrontar el problema de la estabilización monetaria. Conforme al discurso el secretario de Hacienda señaló:

Nuestra serenidad debe nacer del carácter común de transitoriedad que presentan las calamidades de la Naturaleza y las crisis económicas. Nuestro ánimo no debe desfallecer, sino al contrario, robustecerse, afirmarse, pues para vencer y soportar las crisis hay que pensar que son siempre transitorias, y así como se vencen las calamidades, también transitorias, de la Naturaleza, así debemos vencer nosotros estas calamidades económicas. Las tempestades en el mar habrían hecho imposible la navegación si tuvieron carácter permanente, y los naufragios se habrían producido en mayor número si los marinos no hubieran sabido defenderse mediante lo **vulgarmente llaman “capear el temporal”. El marino cobarde o impaciente tendrá siempre un** número menor de probabilidades de llevar su embarcación a puerto seguro que el marino sereno, que el marino valeroso, quien una vez capeado el temporal, una vez pasada la tempestad, **conduce su embarcación a feliz arribo...**

Las crisis económicas debiéramos compararlas igualmente a estas calamidades de la Naturaleza; y como la tempestad en el mar, y como el simún en el desierto, debiéramos saber que necesaria y fatalmente son transitorias. Debemos, pues, tener la sagacidad del beduino que se tira al suelo boca abajo, debemos capear el temporal, para llevar nuestra embarcación tranquilamente, con seguridad, al puerto de nuestro destino...

Es de indiscutible necesidad que el público, el gran público que no analiza ni conoce estos problemas con la integridad y amplitud que ustedes los conocen, sienta y presienta que, una vez que haya pasado la crisis, estaremos sanos y salvos, porque sabemos cuál es el puerto al que debemos arribar. El mayor desconcierto para la opinión pública de un país, sería el que los hombres que dirigen la situación económica no supieran, repito, que estas situaciones son pasajeras o que ignoran cómo se llega felizmente al puerto de arribo, una vez que ha pasado la calamidad.

No cabe duda, sin embargo, de que sí es verdad que una crisis no puede ser dominada y resuelta en un momento dado, sí puede ser atenuada en sus efectos y suavizada en su fuerza. Esta es la tarea que hemos venido efectuando en colaboración la Secretaría de Hacienda y los bancos, con referencia a un punto concreto sobre el cual sí quiero insistir: ese punto concreto es el relacionado con la disparidad entre el valor de las monedas mexicanas de oro y de plata, y estoy seguro que en este caso una colaboración más efectiva de todas las empresas bancarias del país con el gobierno, más aún, diría yo, de todos los elementos que concurren a la vida económica del país, y aún agregaría, de todos los habitantes de la República, si no se resuelve en definitiva un problema que más que monetario es económico, sí contribuirá mucho a crear una estabilización en el valor de la moneda de plata, para evitar las perturbaciones que consecuentemente trae...³³⁸

De tal manera, Luis Montes de Oca pidió a los banqueros su cooperación patriótica, en vez de discutir los temas de la legislación bancaria, los cuales eran problemas momentáneos. En su opinión, se deberían estudiar las contrariedades de la política monetaria, las cuales era las principales dificultades, debido a la crisis económica por la que se atravesaba; a su parecer, una vez corregida la disparidad entre el valor de las monedas, se ampliarían los campos de inversión, como en el feliz arribo. En su optimista exposición, Montes de Oca alentó a la solidaridad, la participación e incitar la confianza para el público. Sin embargo, los banqueros se enfrascaron en sus problemas domésticos.

Entre los representantes del gobierno que asistieron a la Tercera Convención Nacional Bancaria fueron: José María de la Garza, por la Secretaría de Industria; Manuel Manero, por la Secretaría del Trabajo; Agustín Rodríguez, José. M. Gurría Urgell y Manuel Gómez Morín y Luciano Wiechers, por la Comisión Reguladora de Cambios. Fue muy concurrida, asistieron como delegados los principales bancos del país, como se observa en el *Apéndice 3*.

Una vez abierta la sesión se pusieron a discusión y estudio las iniciativas de los bancos que eran la modificación a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, vigente, en el sentido de ampliar la acción de crédito bancario, y facilitar la colocación de los fondos que existen inactivos en las arcas de dichas instituciones. El

³³⁸ “Dando pruebas de serenidad y de valor será más fácil sortear los embates de la crisis: es transitoria la situación y está mejorando: el Sr. Secretario de Hacienda inauguró ayer la Convención Nacional Bancaria: iniciativas de interés: se propone la modificación de la Ley de **Instituciones de Crédito en vigor**” *Excélsior*, 23 de abril de 1931, CEHM, CCCXII, sec. 33, c. 178.

gerente *The Anglo South American Bank*, David Muirhead fue el primero en tomar la palabra y pidió la modificación a los artículos 248, 249, 259, 261 y 304 de la Ley Bancaria, en el sentido de que se pudiera prestar a un sólo cliente hasta el cinco por ciento del importe íntegro de sus depósitos y capital, en lugar del cinco por ciento de sus depósitos a la vista o a plazo mayor de 30 días.³³⁹

Mientras que los otros artículos eran relativos a la prohibición de prestar con garantía de artículos de primera necesidad, la cual se hallaba en pugna por una circular que expidió la Secretaría de Hacienda, en la que el Ejecutivo autorizaba dichas operaciones pignoraticias. El Secretario de Industria refutó que deben otorgar todas las facilidades al crédito, que la ley era la ley y que se ajustaran, debido a lo cual se han ganado diversas multas. En el fondo el problema era el tema de la crisis del azúcar, los bancos, temerosos de reincidir en violaciones a la ley, que les había causado considerables sanciones, se abstenían de otorgar los préstamos hasta que se modificara la ley. De ahí la urgencia de convocar a la asamblea.

Por su parte, Gastón Descombes propuso emplear los fondos de los departamentos de ahorro, con el fin de darle movilidad a dichos capitales discrepando **que “de otra suerte, esta rama bancaria está destinada a desaparecer” debido a que lo** expuso como de “vida o muerte”, la votación fue unánimemente a favor. También planteó la iniciativa en defensa de los posibles fraudes y bosquejar las responsabilidades de los bancos, el tema fue discutido llegando a la conclusión que los cheques eran los que más se alteraban; ciertamente, el Código de Comercio ya contemplaba una legislación al respecto, se leyeron todas las partes contenidas en el mismo, en cuanto a las sanciones, quiebra o liquidación. Al tiempo, secundado por Aurelio Díaz y Pablo Macedo alegaron que se delimitarían las funciones del Banco de México cuando actuara como Banco de Estado y como Banco particular, porque operaba con ambos privilegios. Inmediatamente, Mascareñas señaló los estatutos y remarcó las leyes constitutivas, concluyendo el debate con enérgica, rotunda e inapelable oración: **“que se asocien todos los bancos y entonces el de México desaparecerá.”**³⁴⁰ Con base en el Código de Comercio, se decretaba una moratoria de dos

³³⁹ “Ante la actual crisis del país los elementos oficiales y privados deben manifestar una actitud de optimismo: la propia naturaleza de ella hace confiar en que será pasajera: brillante discurso pronunciado por el señor Secretario de Hacienda y Crédito Público en la Asamblea inicial de la Tercera Convención Nacional Bancaria, ayer: confianza en que los bancos ayuden más que al Gobierno, al país en la hora actual: la ampliación de los sectores para invertir dinero le dará una **mayor ocupación a la moneda de plata. Más que una cuestión meramente monetaria, económica”** *Nacional Revolucionario*, 23 de abril de 1931, CEHM, CCCXII, sec. 33, c. 180.

³⁴⁰ *Idem*.

meses, cuando alguna negociación estuviera a las puertas de una quiebra, a fin de que deudores y acreedores puedan ponerse de acuerdo, para hacer todas las gestiones adecuadas para salvar de la ruina a la industria o negocio que se trate.

Otras propuestas de importancia que se aprobaron, entre las muchas que se presentaron, fueron las relativas a la ampliación de los plazos de 60 a 90 días, para cumplir con el aumento de garantías de depósito. Así como, extender las facilidades de inversión de los fondos de las Cajas de Ahorro, pudiendo aprovechar almacenes y bodegas de los particulares y de los bancos, para el depósito de mercancías pignoradas. Opinaron impulsar el ahorro a través de la reducción de los importes y trabas para abrir cuentas, por ello, los delegados recomendaron la revisión de los impuestos sobre la renta por concepto de utilidades.

Guillermo Obregón, como secretario de la Asociación de Banqueros de México, se encargó de dar lectura a lo expuesto por la Convención sobre el estudio de la política monetaria, debido a la sugerencia del Secretario de Hacienda, –una redacción bastante estoica e impasible, a mi parecer–, decía que las verdaderas causas comprometían a la falta de un arreglo definitivo con el problema agrario; así como por la fijación de un estatuto legal definido entre las relaciones: capital y trabajo; además de la carencia de una política de reconstrucción económica; agregaba, más que ser un problema monetario, las diferencias de valor que se registraban entre las moneda, se trataba de una aguda presentación de problemas económicos fundamentales entre los que, con el carácter de esencial, figuraba la falta de producción en la República. Textualmente:

Las instituciones que constituyen la Asociación de Banqueros de México, siguen con el mayor interés el cumplimiento de los propósitos del gobierno, y están dispuestos a ayudar, sincera y esforzadamente, en su campo de acción, a que estos propósitos se realicen cumplidamente, de manera que a medida que se consolide su estado de seguridad legal y económica en el país, se amplíe y se facilite la acción del crédito, para permitir un aumento de la producción y para dar con ello nuevas y permanentes oportunidades de empleo a cualquier cantidad de moneda que ahora esté forzosamente ociosa y causando, con su acumulación improductiva, trastornos monetarios considerables.³⁴¹

³⁴¹ “El arreglo del problema agrario y la nueva Ley del Trabajo resolverán la crisis actual: los banqueros confían en la reconstrucción: una respuesta elocuente al discurso del señor Secretario de Hacienda: temas importantes: la Convención Nacional Bancaria sigue discutiendo importantes trabajos” *Excelsior*, 24 de abril de 1931” CEHM, CCCXII, sec. 33, c. 215. “Cuál es la causa de la diferencia de valor entre nuestras monedas de plata y de oro: problemas económicos capitales la originan: la disparidad de valor en nuestras especies monetarias estriba en la falta de producción: la Convención Bancaria **da su opinión acerca de la solución que, a su juicio, debe darse al asunto**” *El Gráfico*, 24 de abril de 1931, CEHM, CCCXII, sec. 33, c. 212.

Al parecer los banqueros apresuraron la Convención con la única finalidad de nivelar su autonomía frente al Estado, para arreglar sus asuntos internos. Si bien el secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca realizó la inauguración fue en calidad de invitado y sus propuestas fueron refutadas. En tan sólo dos días, prepararon la discusión agilizando los temas diversos, con criterios específicos, sus recomendaciones fueron limitadas, en comparación con las anteriores Convenciones que, como hemos observado, trascendieron en el plano macroeconómico mostrando balances y estudios del sistema bancario. A continuación analicemos cuál era la perspectiva de Montes de Oca en relación con la política monetaria y las diversas medidas que realizaron para atenuar una de las crisis más significativas de la historia de la humanidad la Crisis de 1929, los efectos en la economía mexicana en el plano financiero.

En síntesis, a partir de la Segunda Convención Nacional Bancaria de 1928 mostraron un esfuerzo por perfeccionar al máximo la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, la cual centralizó las funciones para bancos hipotecarios, refaccionarios y de fideicomiso quedarían bajo la inspección de la Comisión Nacional Bancaria, aplicando sanciones a quienes no se ajustaran estrictamente a las disposiciones legales. A partir de 1930, la Comisión estableció las tasas de interés y el tipo de cambio fluctuante en el Banco de México. A partir de las recomendaciones de esta Convención se establece la Asociación de Banqueros de México, A.C., para defender y gestionar los intereses de sus agremiados, a través de la Asociación convocan a la Tercera Convención Nacional Bancaria teniendo gran peso desde su fundación. La Convención de 1931 se dio en el marco de plena crisis económica, Luis Montes de Oca desde este foro persuadió a los banqueros para solidarizarse y afrontar el problema de la estabilización monetaria debido a la crisis económica por la que se atravesaba; en vez de discutir los temas de la legislación bancaria, los cuales eran problemas momentáneos. Sin embargo, no obtuvo el apoyo esperado y sus propuestas fueron refutadas. En tan sólo dos días, prepararon la discusión agilizando los temas diversos, con criterios específicos, sus recomendaciones fueron limitadas, en comparación con las anteriores Convenciones que trascendieron en el plano macroeconómico mostrando balances y estudios del sistema bancario.

3.3 La política monetaria durante la Gran Depresión

Durante el quinquenio que estuvo Luis Montes de Oca en la Secretaría de Hacienda buscó mantener una tasa de cambio fija, lo que obligó a seguir con una política del tipo de cambio ortodoxa y procíclica. En el período se manejó un sistema de tasa de cambio flexible, se usaban los pesos oro para realizar las transacciones externas y el peso plata para transacciones internas; entonces si el oro pagaba las importaciones, la oferta monetaria disminuía y para no depreciar los pesos plata, recurrieron a disminuir la oferta monetaria, para que el tipo de cambio pesos plata tendiera a apreciarse con respecto al de oro, conservando así su paridad.³⁴²

Una de las primeras medidas del secretario Montes de Oca fue suspender las acuñaciones y reacuñaciones del peso plata y de cincuenta centavos plata, quedando únicamente las monedas de veinte y diez centavos de plata. A la par, refrendó dejar fuera de circulación el antiguo peso de plata (0.9027), y la moneda faccionaria llamados: tostones, pesetas, quintos décimos y vigésimos, con la finalidad de retirar de circulación las monedas de bronce y el exceso de plata circulante, para sostener su valor y aumentar la demanda de los pesos oro, en el mercado interno.³⁴³

En 1926, se depreció la balanza de pagos por un decrecimiento de las exportaciones en petróleo y minerales. A partir de este año, el gobierno tomó como opción nivelar los precios, interrumpir la emisión de plata y acelerar la acuñación de oro, con la finalidad de equilibrar la economía nacional. Así, el 5 de agosto de 1927, se fundieron 850,200 pesos de plata. Ante esta medida, el Presidente Calles calificó de muy satisfactorio dicha acción porque se obtuvo un descuento del 12% en febrero y cayó a 6% en agosto, lo que depreció significativamente la oferta monetaria de plata. Como se observa en el Cuadro 6, sólo se acuñaron las de más baja denominación en 1927 y en 1929. Para denominaciones mayores a 1 peso plata no se realizaron durante el período, quedando excluida de la referencia.

³⁴² Cárdenas, *El largo curso de la economía mexicana, op. cit.*, pp. 414 y ss.

³⁴³ Ley de impuestos a la minería, 28 de julio de 1926, reformada el 1 de mayo de 1927 y reglamento 4 de marzo de 1927, que suspende la acuñación y reacuñación de las monedas de plata de un peso y de cincuenta centavos. *DO*, 10 de marzo de 1927. Sobre la circulación de monedas de plata y de monedas de bronce que fueron emitidas en 1905, 1918 y 1920 dejaron de circular y serán canjeadas por la moneda actual por el Banco de México y las sucursales con el plazo hasta 01 de enero de 1927.

Cuadro 6
Valor nominal en pesos de la acuñación de monedas de plata según denominación (1925-1934)

| años | Denominación de las monedas | | | |
|-----------|-----------------------------|---------|------------|------------|
| | 0.10 | 0.20 | 0.50 | 1.00 |
| 1924-1925 | 535,000 | 29,000 | 1,640,000 | 9,160,000 |
| 1925-1926 | 265,000 | 293,000 | ND | 28,840,000 |
| 1926-1927 | 281,000 | 281,000 | ND | 5,060,000 |
| 1927-1928 | 527,000 | 726,000 | ND | ND |
| 1928-1929 | ND | ND | ND | ND |
| 1929-1930 | 200,000 | 200,000 | ND | ND |
| 1930-1931 | ND | ND | ND | ND |
| 1931-1932 | ND | ND | ND | 50,770,000 |
| 1932-1933 | 500,000 | 500,000 | ND | 43,920,000 |
| 1933-1934 | 800,000 | 500,000 | ND | 22,070,000 |
| 1934-1935 | 350,000 | 492,000 | 35,400,000 | 8,050,000 |

Fuente: *Estadísticas Históricas*, INEGI: Cuadro 18-11

Durante el período expuesto decretaron sacar de circulación las monedas que todavía transitaban desde el Porfiriato, aunque con pocos resultados, debido a la ampliación de diversa prórrogas que se solicitaba a los bancos y al público en general el canje de las monedas.³⁴⁴

Cabe destacar que el sistema monetario que se manejaba estaba amparado en la Ley monetaria de 1905, estaba constituido por monedas de oro de 10, 5, 2.50 y 2 pesos llamadas *Hidalgo*, las de 20 pesos oro las llamaban *Aztecas* y los *Centenarios* eran las monedas de oro de 50 pesos. Además, el *Peso fuerte* lo constituyeron las piezas de plata de 50, 20 y 10 centavos. Finalmente se localizaban otras monedas fraccionarias de cobre y bronce de 5, 2 y 1 centavo.³⁴⁵ En este sentido, el bimetalismo monetario se localizaba entre un 57% de plata y 41% de oro. El peso plata era utilizado de manera tradicional por el mercado interno para con la antigua paridad de 75 gramos de oro. Ambos metales fluctuaban en relación con los precios internacionales. No había una paridad fija entre el peso oro y el peso plata. Por lo tanto, el régimen de cambio era flexible y la única moneda

³⁴⁴ *DO*, 21 julio de 1926, se expendió el plazo hasta septiembre de 1927 luego hasta junio de 1929, por lo que se difiere la poca participación para el canje, la fundición y la nueva reasignación de monedas del Banco de México de plata: 20 y 10 ctv. y de bronce: 5, 2 y 1 ctv. *Idem*. 12 de julio de 1928, se autorizó la prórroga para la circulación legal de las monedas de plata, llamadas Nieto y Limantour, hasta el 30 de junio de 1929, plazo que se amplió posteriormente un año más.

³⁴⁵ Eduardo Turrent, "México. La política económica: pensamiento, acciones y resultados, 1920-1931" en: María Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Fundamentos de la política económica de México, 1910-2010*, México, FE-UNAM, 2012, p. 135.

de curso plenamente legal era el oro (patrón oro); pero la que se utilizaba era la cotización del peso de plata frente al dólar, no con respecto al oro (bimetalismo cojo). De tal manera que se poseían dos escalas de precios en el interior y dos tipo de cambio con el exterior.³⁴⁶ Para realizar una comparación entre el volumen y el valor nominal de las monedas en circulación, durante el período; conviene subrayar que el bimetalismo era onomástico, el peso plata era la moneda en circulación y usada en las transacciones comerciales. A lo largo de la década de los veinte, los precios internacionales de la plata se depreciaron en gran medida, afectando no sólo la balanza comercial sino al valor intrínseco que se representaba por debajo de su valor nominal o facial. De acuerdo con el analista Enrique Cárdenas cuando **se habla del bimetalismo cojo se hace referencia a que: “El peso de plata se depreciaba cuando aumentaba el precio internacional del oro en relación con de la plata, o cuando surgían presiones sobre la balanza de pagos que hacían salir al oro y lo volvían escaso en el país, de manera que también subían su precio en relación con el precio de la plata.”**³⁴⁷

Cuadro 7
Volumen y valor nominal de las acuñaciones de moneda
1920-1934
(Miles)

| Año | Total | | Oro | | Plata | | Cobre y bronce | |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------|-------|
| | Piezas | Pesos | Piezas | Pesos | Piezas | Pesos | Piezas | Pesos |
| 1920 | 67,579 | 56,485 | 7,748 | 31,365 | 39,706 | 23,155 | 20,125 | 1,965 |
| 1921 | 47,963 | 48,099 | 1,102 | 27,450 | 34,781 | 20,199 | 12,080 | 450 |
| 1922 | 35,963 | 56,769 | 463 | 23,130 | 33,620 | 33,620 | 1,880 | 19 |
| 1923 | 40,512 | 56,918 | 432 | 21,590 | 35,280 | 35,280 | 4,800 | 48 |
| 1924 | 37,029 | 55,104 | 439 | 21,970 | 33,060 | 33,060 | 3,530 | 74 |
| 1925 | 29,196 | 47,716 | 716 | 35,800 | 19,240 | 11,625 | 9,240 | 291 |
| 1926 | 46,465 | 59,701 | 600 | 30,000 | 32,955 | 29,398 | 12,910 | 303 |
| 1927 | 26,731 | 36,307 | 606 | 30,300 | 9,275 | 5,622 | 16,850 | 385 |
| 1928 | 19,428 | 28,355 | 538 | 26,900 | 8,900 | 1,253 | 9,990 | 202 |
| 1929 | 7,608 | 23,070 | 458 | 22,900 | ND | ND | 7,150 | 170 |
| 1930 | 12,972 | 19,180 | 372 | 18,580 | 3,000 | 400 | 9,600 | 200 |
| 1931 | 137 | 6,843 | 137 | 6,843 | ND | ND | ND | ND |
| 1932 | 50,770 | 50,770 | ND | ND | 50,770 | 50,770 | ND | ND |
| 1933 | 69,420 | 45,420 | ND | ND | 51,420 | 44,920 | 18,000 | 500 |
| 1934 | 50,070 | 23,945 | ND | ND | 32,570 | 23,370 | 17,500 | 575 |

Fuente: *Estadísticas Históricas*, INEGI, cuadro 18.6

³⁴⁶ Ernesto Lobato López, “La política monetaria mexicana” en: *Investigación económica*, núm. 172, XLIV, Abril-Junio de 1985, p. 456.

³⁴⁷ Enrique Cárdenas “La Depresión y la industrialización de México” en: Rosemary Thorp (comp.) *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial*, FCE, 1988, p. 262.

A finales de 1929 se prohibió la exportación de oro, se comenzó a atesorar, debido al Crack de la bolsa neoyorquina. Al escasear **el oro, hablaban que: “la plata no tiene un poder liberatorio como el oro que es ilimitado, dificultando las transacciones comerciales.”**³⁴⁸ Por lo que la conversión monedas entre oro y plata fue insostenible, a principios de la década de los treinta, debido a los bajos niveles del precio internacional de la plata, el valor intrínseco del peso estaba por debajo de su valor monetario. Los esfuerzos de la Secretaría de Hacienda para neutralizar los efectos de la caída y depreciación de la moneda de plata, lanzando nuevas cantidades de oro a la circulación, fueron inútiles por el acaparamiento. A pesar de ello, Luis Montes de Oca tuvo que aprobar que los bancos importaran oro para favorecer sus reservas. Para marzo de 1930, se prohibió la reimportación de las monedas de plata y se prohibió al Banco de México acuñar nuevas monedas de plata de un peso, con la finalidad de sostener la depreciación del metal argentífero y contener la devaluación monetaria, pero acentuó la crisis. Conforme a las estimaciones de Raúl Ortiz Mena: el descuento de la moneda de plata con relación al oro ascendía a finales de 1926 a 9% descendiendo a 3.7% a finales de 1928, durante todo 1929 se mantuvo en este nivel, hasta 1930 que se elevó de 4% a 14% el descuento.³⁴⁹

La crisis alcanzó su momento más crudo en 1930, la banca comercial sufrió un fuerte deterioro y la reserva en oro del Banco de México disminuyó de veinte a siete millones, en pocos meses. En plena debacle y pese a los esfuerzos mostrados por el Banco de México, se publicó, el 24 de diciembre de 1930, un decreto que establecía la creación de una Comisión Reguladora de Cambio y Moneda quitando al Banco de México sus funciones cambiarias y de moneda. La integraron Lorenzo Hernández, Luciano Wiechers y Manuel Gómez Morín. La cual contó con 45 millones de oro puro para la estabilización de la moneda nacional y la normalización de los tipos de cambio sobre el exterior.³⁵⁰ Sin embargo, durante los siete meses que operó la Comisión, no logró detener la devaluación del peso, llegando a presentar una tasa de 2.681 pesos por dólar y ajustado en 1931 a 2.64 pesos por dólar cayendo intempestivamente a 3.16 en 1932.

³⁴⁸ Eduardo Turrent D., La reforma monetaria de 1931 y sus críticos, debate interno y ecos del exterior” en: *Temas a debate, op. cit.* pp. 253-280.

³⁴⁹ Raúl Ortiz Mena, *El sistema monetario de México, op. cit.*, p. 550

³⁵⁰ “Hoy comenzarán a funcionar la Comisión Reguladora de Cambios” *Nacional Revolucionario*, 5 de enero de 1931. AGM, CCCXII, 29, 129.

Cuadro 8
Promedio anual del Tipo de cambio, 1924-1934
(pesos por divisa)

| Año | Dólar | Promedio Ajustado* | Libra esterlina | Franco francés | Peseta |
|------------|--------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|---------------|
| 1924 | 2.07 | 2.13 | 9.164 | 0.1088 | 0.2764 |
| 1925 | 2.02 | 2.05 | 9.799 | 0.0970 | 0.2919 |
| 1926 | 2.06 | 2.13 | 10.067 | 0.0703 | 0.3094 |
| 1927 | 2.11 | 2.28 | 10.291 | 0.0832 | 0.3622 |
| 1928 | 2.08 | 2.16 | 10.115 | 0.0816 | 0.3453 |
| 1929 | 2.07 | 2.15 | 10.072 | 0.0813 | 0.3063 |
| 1930 | 2.12 | 2.25 | 10.320 | 0.0834 | 0.2500 |
| 1931 | 2.41 | 2.64 | 11.024 | 0.0958 | 0.2329 |
| 1932 | 3.16 | 3.16 | 11.640 | 0.1249 | 0.2572 |
| 1933 | 3.53 | 3.53 | 14.970 | 0.1784 | 0.3797 |
| 1934 | 3.60 | 3.60 | 18.220 | 0.2373 | 0.4923 |

Fuente: Estadísticas Históricas cuadro 18.12,

* Promedio Ajustado por Cárdenas, 1987, Cuadro A2.2, p. 208.

En la Tercera Convención Nacional Bancaria, Luis Montes de Oca les pidió a todas las instituciones financieras su disposición para cooperar con el Gobierno para la solución de la crisis monetaria, por lo menos en el sentido de contener el contrabando. Sin embargo, el oro comenzó a escasear; de ahí la exigencia y necesidad de establecer una moratoria, a los pagos en oro y a todo tipo de compromisos.³⁵¹ Luis Montes de Oca decía que se debían **tomar medidas urgentes e inmediatas para “conjurar el derrumbamiento de la moneda de plata” y la depreciación del oro**, debido a que todo el mundo demanda el oro de acuerdo con sus capacidades económicas les permitían.³⁵² La fuga de capitales se intensificó, con la especulación y el contrabando en distintas casas de cambio, sacaron grandes cantidades de oro y compraban dólares. Debido al pánico, el Banco en Sonora quebró, el público retiraba sus depósitos a cambio de oro o divisas; aproximadamente fueron retirados 20 millones de pesos del sistema bancario, días antes de la aprobación de la Ley Monetaria de 1931.³⁵³

³⁵¹ “¿Moratoria de pagos en oro?” *La Prensa*, 5 de mayo de 1931, CEHM, CCCXII, sec. 33, c. 499, “Moratoria de pagos que se hagan en oro” *Excelsior*, 8 de julio de 1931, p. 31. *Idem.*, sec. 36, c. 196.

³⁵² “Medidas radicales para resolver la crisis monetaria que nos agobia. Trascendentales acuerdos tomados por los banqueros: importación de oro acuñado en cantidad ilimitada: los comerciantes sugieren el talón plata y que los pesos vuelvan a tener la ley de los antiguos” *La Prensa*, 16 de mayo de 1931, CEHM, CCCXII, sec. 34, c. 161.

³⁵³ Pani, *Tres Monografías, op. cit.* p. 149, *Idem., El problema supremo de México, op. cit.*, p. 32, Enrique Cárdenas, 1987, *op. cit.*, p. 53.

3.3.1 La reforma monetaria de Luis Montes de Oca

El 24 de julio de 1931, el presidente Pascual Ortiz Rubio reunió a sus ministros en Santa Bárbara, desde esta sede, Plutarco Elías Calles se nombró Presidente del Consejo de Administración del Banco de México, S.A., sin esperar a la reunión de la asamblea de accionistas a la que correspondía elegirlo. Con ello, inició el plan de estabilización de la moneda de plata. Plutarco Elías Calles pidió a los banqueros que representaba su **“patriótica cooperación”**.³⁵⁴

Al día siguiente, entró en vigor la Ley Monetaria y por ello le llamó la prensa el Plan Calles, el cual fue aclamado por el Congreso, en completa solidaridad del Partido Nacional Revolucionario, **donde hubo gritos de “¡Viva la plata!” y “¡Muera el oro!”** entre otros elogios como banquetes y estimaciones de gobernadores, presidentes municipales, Cámaras de comercio, por la formulación del Plan, incluso la CROM se declaraban en pro de la Ley Monetaria por su carácter inminentemente nacionalista, incluidas todas las Secretarías de Estado.³⁵⁵

La Ley Monetaria del 25 de julio de 1931, llamada Ley Calles, fue redactada por Manuel Gómez Morín y Luciano Wiechers, entre sus puntos más importantes decretó que el sistema monetario nacional era el peso plata y los billetes del Banco de México, S.A. eran de admisión voluntaria. La moneda de plata tenía un poder liberatorio ilimitado. La moneda fraccionaria de plata tenía un poder liberatorio hasta por 20 pesos, mientras que la de bronce hasta por 2 pesos. Las monedas de oro de 2, 2.5, 10, 20 y 50 pesos ya no tenían curso legal, quedaban privadas de poder liberatorio y prohibía acuñarlas.

³⁵⁴ **“Una reforma** monetaria dará fin al problema de la plata: hoy discutirá el Congreso de la Unión un trascendental proyecto de ley: el Gral. Calles en la asamblea de Hacienda: ayer tomó posesión el **ex Mandatario, como Presidente del Banco de México”** *Excélsior*, 25 de julio de 1931.

³⁵⁵ **“Las monedas de oro no son de curso legal: con aclamaciones se aprobó por unanimidad el “Plan Calles”: ¡abajo el oro y arriba la plata!, la moneda argentífera tendrá un poder liberatorio ilimitado: los depósitos en oro podrán retirarse de los bancos a razón de treinta por ciento en monedas auríferas y el resto a la par”** *La Prensa*, 26 de julio de 1931, CEHM, CCCXII, sec. 37, c. 145. **“Felicitación al Presidente: con motivo de la expedición de la nueva Ley Monetaria. Gobernadores, diputados y senadores han enviado mensajes al Primer Magistrado”** *El Universal*, 30 de julio de 1931, **“Acepta la CROM responsabilidad por los mítines: declara que los discursos fueron para defender los postulados obrero: el Secretario General rectifica al Secretario de Industria y habla de organizar un mitin pro Ley Monetaria”** *Excélsior*, 30 de julio de 1931.

La Ley Monetaria declaraba la libre circulación –exportación e importación– de oro acuñado o en barras. Asimismo, el decreto formulaba la prohibición de las acuñaciones de plata de un peso, sólo se acuñaría moneda fraccionaria hasta que se vea su urgente necesidad para facilitar las transacciones; la moneda de plata de 2 pesos dejaba de tener poder liberatorio alguno, se daba un plazo de 6 meses para ser canjeado. Los bancos debían recibir la cantidad legal de plata en pago de obligaciones contraídas en oro y sus depósitos en oro podían ser retirados a razón de 30% en monedas de oro y el resto a la par.³⁵⁶

A la par, la Ley Monetaria contemplaba la creación de una Reserva Monetaria, la cual se destinaría exclusivamente para cubrir las liquidaciones de las cuentas internacionales. Banco de México no podría emitir billetes a una suma superior del doble de la existencia en caja; los billetes debieran ser pagados al portador, por su valor nominal, en moneda nacional y pagaría íntegramente en oro todos sus los depósitos y obligaciones que en esta especie se constituyeron hasta la fecha del 27 de julio de 1927.³⁵⁷

Asimismo, se reformó a la Ley Constitutiva del Banco de México para prohibir las operaciones de préstamos o descuento, salvo lo establecido para bancos asociados, sin garantía prendaria.³⁵⁸ A través de ella, se creó la Junta Central Bancaria integrada por el Secretario de Hacienda, como presidente, un delegado nombrado por el Consejo del Banco de México y cinco delegados más de las instituciones de la banca, vigilarían, comprarían los metales, resolverían y recibirían las monedas que se acuñaran destinadas a la circulación, determinado la cantidad y clase de piezas. También la Junta Central Bancaria se encargó de administrar el fondo regulador, que hacía alusión a la reforma monetaria de 1905 que la creó, para las operaciones bancarias y de cambio de moneda. Con estas medidas se buscaba la estabilidad en el tipo de cambio sobre el exterior, a través de una Comisión Reguladora de Cambios, encabezada por Luciano Wiechers y Lorenzo L. Hernández.³⁵⁹

³⁵⁶ “Exposición de motivos y proyecto de ley que aprobó el Congreso” *El Universal*, 26 de julio de 1931, CEHM, CCCXII, sec. 37, c. 152. **DO**, Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, 26 de julio de 1931.

³⁵⁷ “Aviso Banco de México” *Excélsior*, 27 de julio de 1931, CEHM, CCCXII, sec. 37, c. 138.

³⁵⁸ **Reforma a la Ley Constitutiva del Banco de México**, 29 de julio de 1931, constaba de 8 art. y 3 transitorios, reformó los arts. 2º, 4º, 7º, 14, 16, 17, 21 y 22 de la ley constitutiva del 28 de agosto de 1925.

³⁵⁹ “Importante Asamblea de Banqueros: fue celebrada ayer en el salón Pan-americano de la Secretaría de Hacienda: a la concurrencia: se dio a conocer el texto de la Ley Monetaria, previa documentada

La Junta Central Bancaria, entre otras de sus funciones, tenía la atribución de determinar el monto de las reservas en efectivo que deberían tener los bancos asociados, en garantía de los depósitos a la vista o a un plazo no mayor a 30 días, fijándolo en 10% de oro para sus arcas y dos terceras partes de la reserva debían mantenerse en la caja común. Por último, la Junta cuidaría de las reservas monetarias que resguarda el Banco de México en sus bóvedas, calificaría el redescuento, tanto para la banca comercial, como almacenes, depósitos y fideicomisos; en general, instalada como la cúpula del sector financiero. La Junta Central Bancaria estuvo formada por Luis Montes de Oca como presidente, Luciano Wiechers, representante del Banco de México, vocales, Gastón Descombes, gerente del Banco Nacional de México, David Burton Emeno, del Banco del Montreal, Tomás Rueda, del Crédito Español de México, Alfonso Castelló, del Banco Nacional de Crédito Agrícola, W. B. Richardson, del National City Bank of New York y Salvador Elizondo.³⁶⁰

Sin embargo, a finales de julio, comenzó el coyotaje, es decir, la especulación desmedida. El agio consistió en retirar los depósitos, con la garantía de 30% de ellos en oro y el resto en moneda nacional, contribuyeron para incrementar el desorden, según las notas periodísticas, era incitado por los bancos: “La turba de coyotes, parapetados tras las rejas de las llamadas Casas de Cambio, hizo ayer su agosto, recogiendo del público su oro para venderlo luego a precios desmedidos y sugiriéndoles la conveniencia de adquirir dólares, que es ahora la divisa elegida para establecer las nuevas bases de la futura especulación.”³⁶¹ Se requirió más que el fiel apoyo al Presidente para apaciguar la inquietud y tranquilizar al nervioso público, por la desmonetización del oro. En noviembre de 1931, fue clausurada la sucursal del Banco de Montreal, por incosteabilidad en sus operaciones, debido a la **expedición de la Ley Monetaria y a la reducción de los negocios bancarios en el país. “...si bien hubo quiebras en algunos bancos de poca importancia, en general, los bancos no resistieron mucho la avalancha de la crisis, pues debido a su política temerosa y conservadora, tenía poco dinero en circulación o en otras palabras, su crédito era muy reducido y estaba canalizado, fundamentalmente al comercio.”**³⁶²

explicación: el general Calles: y su participación en los trabajos encaminados a poner fin a la actual **situación** *Nacional Revolucionario*, 26 de julio de 1931, CEHM, CCCXII, sec. 37, c. 155.

³⁶⁰ “La primera reunión de la Junta Central Bancaria será hoy” en: *Excelsior*, 14 de agosto de 1931, *Apud.*, Carmen Solórzano, *op. cit.* p. 434.

³⁶¹ “A la sombra de la ignorancia hacen su agosto los “coyotes”: han iniciado inmoral especulación en la venta de dólares contra plata: falsa interpretación de la Ley Monetaria: no se retiraron depósitos de los bancos y fueron escasas las operaciones” *Excelsior*, 29 de julio de 1931, CEHM, CCCXII, sec. 37, c. 296.

³⁶² Calderón, *op. cit.*, p. 57.

Como hemos observado, el patrón oro era una medida en cierto sentido nominal, ya que la moneda en circulación era la plata, usada para todas las transacciones, como se ha generalizado por los economistas actuales y de la época: un patrón cojo.³⁶³ Con esta ley monetaria disminuyó el total del circulante con la finalidad última de revalorar la que sí circulaba fortalecerla, mejorarla y que entrara de lleno el billete del Banco de México, pero lo sucedido fue contrario, porque con el pánico, la gente compró más oro y dólares, llegando en pocas semanas de 2.45 a 4 pesos por dólar; al desaparecer la oferta exagerada fue mejorando, incluso bajaron los precios de primera necesidad y con la nivelación de la balanza comercial.³⁶⁴

Realizando un balance general, con la libre exportación del oro como mercancía permitió nivelar la balanza de pagos y nivelar el presupuesto, el problema principal fue la especulación y los malos manejos de los bancos, si bien se debían dar ajustes para obstaculizar la fuga de capitales; en tiempos de crisis, el desequilibrio sólo podía ser corregido a través de una acción reguladora sobre la moneda y el crédito. Por ello, Luis Montes de Oca tenía la firme convicción de discutir sobre la política monetaria, tema principal de su administración, con base en su testimonio, los cambistas no apoyaron a estabilizar el sistema monetario:

Conviene recordar que con anterioridad a la expedición de la Ley Monetaria de 25 de julio de 1931, que desmonetizó transitoriamente el oro, el peso mexicano había venido sufriendo no sólo fuertes oscilaciones, sino depreciaciones constantes. A causa de ello, se denunció a los cambistas. Ya en vigor, dicha ley el cambio exterior siguió sujeto a fluctuaciones, ocasionadas entonces por la desconfianza que inspiró el nuevo sistema monetario y, como resultado, se hicieron nuevas denuncias –cada vez más frecuentes, más clamorosas– contra los especuladores y contra los bancos, y cierta alta institución oficial de crédito insinuó al Secretario de Hacienda la necesidad de clausurar las casas de cambio y de imponer castigos a los cambistas. Después de lograda la estabilización de la moneda nacional a 3.60 sobrevino otra crisis en el cambio exterior, con su ineludible cortejo de nuevas quejas contra los cambistas y los bancos, y la petición de que se le aplicaran penas severas. Pero tanto en 1931 la Secretaría de Hacienda como el Banco de México en 1938, optaron por remediar las causas de perturbación, en vez de prohibir o castigar sus consecuencias. Después de que se crearon condiciones de estabilización actual en los cambios, no han encontrado forma alguna los especuladores o cambistas para hacer pingües negocios y obtener beneficios excesivos. Así pues, si fuese dable lograr condiciones parecidas para la conservación del equilibrio de las mercancías y los servicios, por una parte y el volumen de la moneda circulante, por otra, dejaría de seguirse empleando el recurso, históricamente conocido de encontrar un chivo expiatorio en el acaparador.³⁶⁵

³⁶³ **M. T. de la Peña**, “Perspectivas de la nueva ley monetaria” *El Universal Gráfico*, 6 de agosto de 1931, CEHM, CCCXII, sec. 38, c. 331.

³⁶⁴ “Tendrá amplio y efectivo apoyo el billete bancario de parte de la industria: la Cámara del Distrito Federal hizo ayer cumplido elogio de la Ley Monetaria” *Excélsior*, 21 de octubre de 1931.

³⁶⁵ Montes de Oca, “La intervención del Estado en la actividad económica” *op. cit.*, p. 249.

Para Luis Montes de Oca, los bancos eran quienes cometían el error, por su ambición acaparadora. El hecho de que el 17 de marzo de 1931, salieran del Puerto de Veracruz el millón doscientos mil pesos como segunda remesa, la prensa aseguraba que fue una venta de dólares para pagos sobre giros del exterior y que contendría la especulación de oro.³⁶⁶ Sin embargo, el Gobierno también contribuyó con las salidas de oro, por el pago de adeudos en importaciones.³⁶⁷

El Banco de México provocó la necesidad en el público a aceptar los billetes reduciendo el circulante metálico. Además de que combatió el descuento que tenía la moneda de plata frente al oro. No obstante, estas medidas hicieron profundizar la crisis por la que se estaba pasando por las condiciones económicas mundiales y la declinación de los precios de los productos básicos –se produjo un efecto deflacionario en términos macroeconómicos–; al mismo tiempo, la ley restringió la moneda, porque se pensaba que con la restricción monetaria se mejorarían los términos de intercambio y se corregirían los desequilibrios en la Balanza de pagos.³⁶⁸ Es interesante reproducir algunos párrafos del Informe Anual del Banco de México correspondiente al año de 1931:

La Ley Monetaria que se expidió en julio de 1931 dando poder liberatorio a la moneda de plata nacional, determinó que entre el público surgieran perplejidades y que se despertara el espíritu conservador de los depositantes de dinero en los bancos. Tal vez por esta causa, o por coincidencia lamentable, se produjo el cierre de una de las instituciones de crédito que operaban en esta capital, y ese caso aislado provocó un pánico en contra de los demás bancos locales. Debe ser motivo de satisfacción el que ni aún en tales circunstancias graves, ese pánico hubiera afectado nuestra Institución, sino que, contrariamente, se afianzaron su prestigio y su crédito, dando motivo a una demostración airosa de su seriedad cuando su Consejo de Administración dictó el acuerdo de pagar en oro, al cien por cien, la totalidad de sus depósitos. Este acuerdo, que fue decisivo para solidarizar el prestigio del Banco, se pudo dictar debido a que la Dirección General previó las dificultades que podrían sobrevenir entre la diversidad de consecuencias de la crisis mundial, que ya había envuelto a nuestro país; y con muchos meses de anticipación había logrado concentrar en las arcas de la Institución oro nacional equivalente al ciento doce por ciento de sus obligaciones en esa especie. En aquellos días en que el pánico que evocamos amenazaba por igual a todas las instituciones de crédito, tuvo el Banco de México fuerza suficiente para prestar ayuda a otros bancos que, momentáneamente, llegaron a encontrarse en condición difícil, aunque merced a nuestro respaldo sorteó suavemente los escollos que en su camino se presentaron.

³⁶⁶ “Según información que poseía J. P. Morgan en NY, el domingo 2 de agosto un banco de la ciudad de México había realizado un embarque de oro con valor de 3 millones de pesos oro desde el puerto de Veracruz y, según Elmer Jones, de la Wells Fargo, hasta esa fecha sumaban ya cerca de 21 millones de pesos las cantidades de oro que habían salido del país. Esto significaba que más de 40% del *stock* de oro del país -calculado en aproximadamente 50 millones de pesos- había salido de México como consecuencia de la más reciente crisis.” Zebadúa, *op. cit.*, pp. 366-367.

³⁶⁷ Carmen Solórzano, *op. cit.*, pp. 431-432

³⁶⁸ Ricardo Torres Gaitán, *Política monetaria mexicana, op. cit.*, p. 180.

Si bien el pánico de los inversionistas debió consumir las exiguas reservas del Banco de México, por otra parte, la reducción de los ingresos del sector público fue tan grande, que fue imposible cubrir los emolumentos de los burócratas durante muchas quincenas. Tan terrible situación provocó una crisis en el gabinete del presidente Ortiz Rubio, que llevó a la destitución del Secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, quien en defensa enfatizó:

No debe olvidarse que las condiciones de la moneda se reflejan en toda la economía y que la **economía se refleja en las condiciones de la moneda... La falta de seguridad en el valor** de la moneda nacional constituye hoy día el problema más urgente y el que repercute con mayores consecuencias en la vida del País. Si quiere hallársele solución dentro del término y en la medida que demanda el público, será indispensable subordinar la política económica y los demás actos del Gobierno a la conveniencia de tener una moneda sana y estable. No sería este propósito un mero buen deseo, porque a una política de estos alcances puede imprimirse toda la efectividad que se necesite.³⁶⁹

Si bien el alza registrada en los precios internacionales influyó en los precios internos, durante la crisis de 1929, la restricción del circulante atesoró la moneda metálica y con ello se dio el gran golpe deflacionario, alcanzando una tasa anual de crecimiento en 1930 y 1932 del -9.2% a pesar de la ferviente defensa de la estabilidad monetaria, la reducción del gasto y el alza de los impuestos como ya se mencionó no pudieron contravenir la debacle económica.³⁷⁰

Mientras que para economista y agrónomo Jesús Silva Herzog la responsabilidad recayó en **el Secretario de Hacienda, quien por la falta de: “querer mantener a todo trance el cambio** de dos pesos por dólar, para lo cual siguió con una severa política deflacionista, reduciendo considerablemente la circulación **monetaria y el crédito bancario.”**³⁷¹ Lo que agravó la situación económica. Su análisis concuerda con el diagnóstico que realizó Pani cuando **señalaba que: “el sistema que en realidad creó Montes de Oca fue muy distinto al deseado. Así, en lugar de constituirse un patrón oro con circulación de moneda fiduciaria de plata, a lo que se llegó en realidad fue “a la circulación fiduciaria del peso plata.”**³⁷² En la opinión de Pani, las reformas encabezadas por Montes de Oca acentuaron los efectos de la crisis mundial; provocaron una deflación monetaria por la restricción del circulante, porque con la intención de mantener la depreciación de las monedas de plata que eran las de mayor circulación y revaluarlas frente al oro; causaron una contracción del crédito, que se definió en deflación. Pani indicaba:

³⁶⁹ Luis Montes de Oca, *Cinco Artículos sobre la Devaluación Monetaria*, México, 1954.

³⁷⁰ Leopoldo Solís, *Evolución del sistema financiero mexicano hacia los umbrales del siglo XX*, p. 16.

³⁷¹ Jesús Silva Herzog, *Una vida en la vida de México, mis últimas andanzas, op. cit.*, p. 128

³⁷² Pani, *Mi contribución al nuevo régimen, op. cit.*, p. 330

Es increíble que el Secretario de Hacienda que dirigió la factura de la Ley que contenía las citadas ideas medulares y los autores técnicos de la misma hayan pensado que de ella podían y debían surgir **un sistema de patrón oro con monedas circulantes de plata...** Aunque el Director del Banco de México se colocó en ese terreno, lo hizo desbarrar su prurito de alabanzas al llamado “Plan Calles” y lanzó la especie, que acogió y propagó la prensa, de que Inglaterra y las naciones cuyas monedas eran satélites de la libra esterlina, al abandonar menos de dos meses después el patrón oro, no hacían más que seguir el ejemplo que México acababa de ponerles. Si cabe alguna comparación entre los dos casos es precisamente para marcar este contraste: mientras que en dichas naciones se abandonaba el patrón oro para defender y usar mejor su reserva de oro, nuestros reformadores pretendían conservar el patrón de oro facilitando y aún fomentando la fuga en masa de poco oro que quedaba en el país.³⁷³

En cuanto a la deflación, ésta no afectó a los acreedores nacionales, ya que la unidad monetaria continuó teniendo el mismo poder adquisitivo, pero sí afectó a los deudores de monedas extranjeras, ya que se elevó la cotización de divisas que estaba emparejada con la depreciación de la moneda nacional, la que se manifestaba en una fuerte devaluación de 2 pesos por dólar, con Montes de Oca, a 3.16 pesos por dólar en 1932.

Cabe destacar que Luis Montes de Oca realizó esfuerzos extraordinarios para restaurar las finanzas, pero durante toda su gestión nunca conoció un solo momento de prosperidad financiera como la que había gestado Alberto J. Pani, aunque logró una nueva renegociación de la deuda, el Convenio Montes de Oca-Lamont de 1930, nunca entró en vigor. Para solventar esta carencia se llamó de nuevo a Pani en 1932 y su regreso se introdujo la enmienda al sistema monetario, la cual declaraba: aumentar el circulante, abandonar el patrón oro, la emisión de billetes del Banco de México y acuñación de monedas de plata; así como dejar la libre flotación del peso, medida expansionista que sirvió como apoyo para la recuperación económica.³⁷⁴

³⁷³ Pani, *Apuntes Autobiográficos, op. cit.*, t.2, pp. 144-145, 158.

³⁷⁴ Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, op. cit.*, pp. 27-33.

3.3.2 La reforma monetaria de Alberto J. Pani

Alberto J. Pani dejó el cargo de Ministro Plenipotenciario de París, a finales de 1929, había decidido retirarse a la vida privada. En esta temporada visitó México, vendió unas propiedades y manejó todos sus informes diplomáticos, en la espera de regresar a Europa, donde lo esperaba su familia.³⁷⁵ En estas fechas se manejaba en la prensa que Pani vendría a asumir la cartera de Hacienda, porque Luis Montes de Oca debía de viajar a Estados Unidos debido a las negociaciones de las deudas.³⁷⁶ Una vez instalado en la ciudad de México, Montes de Oca le brindó una comida banquete, a la cual asistió una gran camarilla de funcionarios públicos cercanos al secretario;³⁷⁷ en otro momento, lo invitó a desayunar junto con Luis Cabrera.³⁷⁸ Lo que se puede deducir que la opinión de Pani era bienvenida en el gabinete de Ortiz Rubio; sin embargo, regresó a Europa, fungiendo como Embajador de México en España.

El 20 de enero de 1932, llegó al clímax la crisis política porque dimitieron todos los Secretarios de Estado, ahí se dio el nombramiento de la incorporación de Pani; mientras tanto, se quedó a cargo de Rafael Mancera del despacho.³⁷⁹ Luis Montes de Oca, en ese instante se trasladó a Nueva York, ya en la capital financiera tropezó con Pani, quien venía de regreso, en calidad de urgente –atendiendo el llamamiento de integrarse al gabinete de inmediato–, durante la casual entrevista dieron a conocer que Luis Montes de Oca estudiaría el sistema de Reserva Federal y se quedaría a apaciguar las negociaciones que tenía con Lamont.³⁸⁰

³⁷⁵ “Un museo en un bello edificio: se trata de instalarlo en el Hotel Iturbide y para el efecto lo adquirirá el Gobierno: Pertenece al Ing. Pani: este edificio está considerado como uno de los más notables de la capital” *Excélsior*, 30 de julio de 1930, CEHM, CCCXII, sec. 19, c. 187.

³⁷⁶ “Se retira el Sr. Ing. Pani de la diplomacia y viene a México” *El Universal*, 11 de diciembre de 1929, y “Candidatos para varias carteras: se señala al Sr. Aarón Sáenz para Relaciones y al Ing. Pani para Hacienda: Puig en Gobernación: también se dice que Sánchez Mejorada seguirá en su actual Secretaría” *Excélsior*, 22 de diciembre de 1929, CEHM, CCCXII, sec. 14, c. 20.

³⁷⁷ “Fue obsequiado con un banquete el Ing. Don Alberto J. Pani: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Sr. Montes de Oca se lo ofreció” *Nacional Revolucionario*, 29 de marzo de 1930.

³⁷⁸ “Tres Secretarios de Hacienda en un almuerzo íntimo: D. Luis Cabrera, D. Alberto Pani y D. Luis Montes de Oca, comieron juntos” *Excélsior*, 30 de agosto de 1930.

³⁷⁹ “El nuevo Gabinete: dimitieron todos los ministros; renovación completa: Pani en Hacienda: Calles en Guerra: Ríos a Gobernación: así culminó la crisis política que se mantuvo latente durante muchos días y que se exteriorizó mediante diversas manifestaciones que llenaron de inquietud el ambiente en los últimos días” *Boletín Oficial de la Presidencia, El Gráfico*, 21 de enero de 1932, CEHM, CCCXII, sec. 46, c. 534.

³⁸⁰ Carta de Pascual Ortiz Rubio a Luis Montes de Oca: “El Ejecutivo a mi cargo tomando en consideración la preparación de usted en asuntos financieros, y con el deseo de reorganizar el sistema bancario del país, ha tenido a bien encomendar a usted el estudio del Sistema de Bancos de

El llamado de Pani fue muy anunciado, promovieron un mitin de bienvenida como demostración de simpatía y se le esperaba ansiosamente con el ánimo de encontrar en él, la panacea del desarrollo.³⁸¹ Como lo demuestran las palabras que anunció Plutarco Elías Calles: **“Sin duda la crisis actual es muy grave, pero tengo muchas esperanzas de que el nuevo Secretario de Hacienda, el Ing. Pani, coopere eficazmente a resolverla, ya que se trata de un hombre con experiencia, aumentada durante su estancia en el extranjero. Así que vamos a ver qué nos trae el señor Pani en su bagaje.”**³⁸²

Una vez en el cargo, Alberto J. Pani dejó fluctuar el peso, estableció una medida expansionista y contracíclica que impulsó la economía para superar la recesión. Como ya hemos analizado, la razón por la cual se llamó de vuelta a Alberto J. Pani fue por el gran fracaso de la Reforma Monetaria. La política hacendaria que siguió Pani desde su regreso el 14 de febrero de 1932, fue bajo el lema: Reducir la deflación sin caer en la inflación: **“Para librar al país de la *deflación*, pero sin empujarlo al extremo opuesto de la *inflación*, fue expedida la Reforma Monetaria del 9 de marzo de 1932, con orientación contraria a la de 1931.”**³⁸³

Se acordó en efecto, la inmediata reanudación de las acuñaciones de plata a toda la capacidad de la Casa de Moneda. El Banco de México se limitó a la emisión de billetes, para lo que fue creado, respaldados en 100% por metálico. Pani comprendía que había escaso poder de compra; en este sentido, en lugar de buscar el equilibrio del presupuesto y estabilidad del peso, se intentaba la reflación, o sea una política de inflación limitada, moderada, controlada y dirigida para elevar los precios al nivel anterior a la crisis restableciendo al sistema económico. Para el nuevo titular de Hacienda significó un reto y lo presentó como parte de los problemas supremos de México:

Reserva Federal en los Estados Unidos. Para ese efecto, ya se hacen gestiones ante el Gobierno de Washington, por conducto de la Embajada en aquel país, a fin de que se otorgue a usted la franquicia necesaria para llevar a cabo la comisión que se le confiere. Agradeceré a usted que, al terminar su estudio, se sirva remitir a esta Presidencia el informe correspondiente. Reitero a usted las seguridades de mi consideración distinguida. Sufragio Efectivo No Reección, Presidente de la República. a 11 de febrero de 1932, CEHM, CCCXII, sec. 47, c. 402.

³⁸¹ G. Salinas y M. A. Ugarte, **“Centro Acción Social Revolucionario: con el objeto de hacer una demostración de simpatía al Ing. Alberto J. Pani”** *El Universal*, 13 de febrero de 1932.

³⁸² **“La crisis actual es grave, dice el General Calles: se tiene confianza en el nuevo Secretario de Hacienda: el Secretario de la Guerra hizo elogios del Ingeniero Pani”** *La Prensa*, 25 de enero de 1932.

³⁸³ Pani, *Apuntes Autobiográficos*, t. 2, *op. cit.* p. 155-162. *El Problema supremo de México*, p. 48.

Desde la Reforma de 1931, que desmonetizó el oro, instruyó como unidad del sistema circulante el peso de plata y prohibió las acuñaciones de este metal, el fenómeno de la depreciación monetaria, sintomático de la precaria situación económica del país y, sobre todo, resultado de errores en la política gubernamental, especialmente en su carácter financiero, se ha manifestado en una sucesión de desvalorizaciones internacionales de la citada unidad desde una equivalencia de cerca de cincuenta centésimos de dólar hasta la actual de sólo ocho, esto es, de menos de la sexta parte de aquella.³⁸⁴

Para estos momentos, se confiaba en Pani para atender la escasez de dinero y tenía una vía para resolverlo, derogar prácticamente el Plan Calles. Pani introdujo la enmienda al sistema monetario para corregir el proceso deflacionario. La reforma del 9 de marzo de 1932, contemplaba la posibilidad de introducir de nuevo la plata como moneda de cambio y acuñarla lo más rápido posible. En lugar de defender el tipo de cambio contrayendo la reserva de dinero, como lo había hecho anteriormente. Pani siguió una política monetaria anticíclica que permitió la flotación del peso, mediante una combinación de creciente acuñación de plata y emisión de papel moneda, medidas que pretendían alentar el consumo y controlar la caída del comercio externo de los metales. A la par, se alentó la producción, ya que se invirtió crecientemente en infraestructura y se sustituyeron importaciones.³⁸⁵

El Banco de México redujo su tasa de descuento y el encaje legal, lo que le permitió la expansión de las cuentas de cheques, se intensificaron las emisiones de billetes y continuaron pagando con ello a los empleados del gobierno. Tan pronto como se reformó la Ley constitutiva del Banco de México (12/abril/1932), donde se prohibió que se llevaran a cabo operaciones con particulares, se obligó a los bancos de crédito y depósito a asociarse con el Banco de México. Entre las consideraciones a la ley, indicaba la misma: “las instituciones de crédito que reciban del público depósitos de 30 días o menos, o que invirtieran principalmente sus recursos en operaciones de crédito mercantil a corto plazo, para la producción o distribución de mercancías eran las que debían asociarse al Banco de México, por constituir la base de funcionamiento de un sistema bancario centralizado y porque las operaciones de redescuento tenían importancia fundamental en el desarrollo y **firmeza del sistema monetario.**”³⁸⁶ Iguales consideraciones contemplaron para la banca extranjera que operaba en la República.

³⁸⁴ *Idem.*, pp. 9. 54.

³⁸⁵ Pani, “La Consolidación del Sistema Monetario Nacional” *El Economista*, 23 de marzo de 1933.

³⁸⁶ *DO, Ley constitutiva del Banco de México*, 21 de mayo de 1932.

A la par, con la reforma a la Ley constitutiva del Banco de México, se ampliaron las facultades para poder emitir bonos, de caja, letras de cambio y bonos prendarios de los Almacenes Generales de Depósito; se estableció una ley complementaria (19/mayo/1932) que sujetó las acuñaciones del Banco de México y demás resoluciones del Consejo de Administración al veto del secretario de Hacienda, en caso que sus decisiones afectaran el equilibrio económico de la República; además disolvía la Junta Central Bancaria y promovía un consejo especial, con los mismos delegados del Consejo de Administración.

Ley General de instituciones de Crédito del 28 de junio de 1932, modificó las leyes previas de 1926, se estableció con miras a transferir las actividades comerciales del Banco de México a otras instituciones crediticias.³⁸⁷ La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito del 26 de agosto, de mismo año, dio la posibilidad de prestarle al Gobierno Federal; debido a que el Banco de México administraba la cuenta general de la Tesorería.³⁸⁸ El último día del año, se autorizó al Ejecutivo para legislar en materia de moneda, instituciones de crédito y sus auxiliares.³⁸⁹ Todas estas medidas reforzaron la recuperación del sistema bancario.

La Secretaría de Hacienda pretendía reconstruir el sistema bancario comercial a través del Banco de México, con la asociación obligatoria, por ello Pani describía:

La nueva Ley Constitutiva del Banco de México, que circunscribió sus funciones a las de Banco Central y las hizo efectivas y expandibles, fue promulgada el 12 de abril. Fueron correlativamente modificados su Escritura Social y sus estatutos, así como su organización administrativa y su personal directivo. La Ley del 19 de mayo señaló las instituciones privadas obligadas legalmente a asociarse, incluyendo a las sucursales de los bancos extranjeros, cuyo régimen fue definido sobre la base de una positiva cooperación con el Banco Central. La Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio reformó a la de 1926 con los fines de relacionar el sistema bancario comercial del Banco de México con el de canalización general del crédito en la República de posibilitar el crecimiento de esta canalización en consonancia con el progreso nacional. Finalmente, fue expedida el 26 de agosto la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito que, llenando los huecos y corrigiendo los defectos de que adolecía el vigente Código de Comercio, en sus partes relativas, creó la estructura jurídica indispensable para la máxima movilización posible de la riqueza. Se tendió, en una palabra, a promover, expandir y diversificar el crédito en las numerosas modalidades que era susceptible de revestir y, por decirlo así, difundirlo de manera que, en vez de continuar siendo el exclusivo patrimonio de un ínfimo grupo de privilegiados, pudiera vivificar todas las actividades y volverse accesible a todos los miembros de la comunidad.³⁹⁰

³⁸⁷ DO 29 de junio de 1932.

³⁸⁸ DO 27 de agosto de 1932.

³⁸⁹ DO 31 de diciembre de 1932.

³⁹⁰ Pani, *Apuntes Autobiográficos*, t. 2, *op. cit.*, p. 161

La estructura constitutiva del Banco de México fue reformada por la ley del 12 de abril de 1932, en la que se estipulaba una reducción del capital del banco de 100 a 50 millones de pesos, garantizando la reserva y confirmando las disposiciones de que el banco ya no debía dar atención directa al público, lo que le otorgaba mayor confiabilidad al circulante. En el Comité que formuló la Ley General de Instituciones de Crédito, participaron los licenciados Palacios Macedo, Eduardo Suárez, Juan B. Amezcua, el Dr. Uriel Navarro (director de Crédito), y examinada por asesoría de los banqueros Agustín Rodríguez (encargado de la Comisión Nacional Bancaria) y Agustín Legorreta (director del Banco Nacional de México); Mientras que en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, fue redactada por Manuel Gómez Morín, Miguel Palacios Macedo, Eduardo Suárez y Uriel Navarro. En esta última, se prestó especial atención a las formas de transferencias, los depósitos de las monedas extranjeras y la exigencia que se conviertan a moneda nacional.³⁹¹

Por su parte, Alberto J. Pani advertía que el Banco de México debía mantener un *stock* de circulante sano, para lo cual se debía garantizar una reserva metálica, en este sentido enfatizaba: **“La reserva monetaria se formó con el superávit de las operaciones de redescuento, la diferencia entre el costo y el precio del metálico, los préstamos conseguidos para este propósito y una cantidad tomada del presupuesto.”**³⁹² La reserva monetaria nació **con un valor de \$24’193,450.07 en septiembre de 1933**, distribuido en divisas extranjeras, oro y plata acuñadas y en barras, dicha reserva creció 10 millones y medio mensuales durante el primer semestre de su existencia.

En cuanto al billete del Banco de México, llegaba a 1 millón de pesos a fines de 1931, subió a 26 millones en septiembre de 1932 y a 78 millones en septiembre de 1933.³⁹³ Al poner el control de la emisión del banco central, la confianza apareció porque este papel moneda era convertible libremente en la moneda legal, plata. El público lo podía aceptar a voluntad, pero las oficinas del gobierno estaban obligadas a aceptarlo para toda clase de pagos. Conforme a los datos recabados ya no se acuñaron monedas de oro, mientras que las monedas de plata que continuaron circulando fueron las de 10 y 20 centavos, así como la de 1 peso plata, la cual emitió la Casa de Moneda hasta 50 millones en 1932 y 44

³⁹¹ *Evolución del derecho monetario, op. cit.* p.755.

³⁹² Decreto de la Reserva Monetaria de 22 de marzo de 1933. Pani, *los orígenes de la política crediticia, op. cit.* pp. 26-27 y 73.

³⁹³ *Idem*, p. 76.

millones en 1933. (Cuadro 6 y 7.) Pani esperaba con ello un mejoramiento del precio de la plata respecto al oro, cuestión muy importante para México, cuya moneda se basaba ahora en la plata y cuya producción de plata era la mayor del mundo.³⁹⁴

Plutarco Elías Calles apoyó la promoción de la plata, para encaminar la iniciativa en las Conferencias que celebrarían en Londres, en el contexto que asistirían varios países que habían optado por desmonetizar el metal argentífero por la caída del valor internacional. La delegación mexicana enviaría la propuesta de rehabilitar la moneda plata y mejorar los precios a través de tratados multinacionales. El Jefe Máximo atiende la entrevista pública para argumentar las razones de la reactivación de la plata explicando de siguiente manera:

En efecto, se va a celebrar en breve, en Londres, una conferencia económica internacional, **conferencia a cuyo carácter de ‘económica’ agregaríamos nosotros: ‘y monetaria’, para que allí, con un concepto de cooperación mundial, se vaya a estudiar la actual situación de crisis y a buscar los medios eficaces para resolverla, tomando medidas de aceptación universal que transformen el estado de miseria del mundo, de inactividad, de falta de trabajo, en un estado de prosperidad; estado en que la actividad de las fábricas, la del campo y la de todas las fuerzas humanas, entrando en acción, consiga rehabilitar la producción y restablecer la vida normal de esta humanidad que tantos dolores está sufriendo. [...] Se facilitaría, igualmente, el que algunos países que han abandonado el ‘talón oro’ lo restablecieran complementándolo con el apoyo de la plata, y, en una palabra, el mundo marcharía hacia una situación normal, encontrando facilidades para el establecimiento de un equilibrio razonable entre la producción y el consumo mundiales.**³⁹⁵

Se buscaba una cooperación internacional para encontrar una solución a la crisis y adoptar el bimetalismo fue la propuesta mexicana siendo apoyado el patrón oro con la plata. El Acuerdo de la Plata celebrado en la Conferencia Monetaria y Económica de Londres del 12 al 27 de julio de 1933, con 67 Estados entre ellos representantes de China, España e Italia, como principales poseedores o consumidores de dicho metal, y de Australia, Canadá, Estados Unidos, México y Perú como principales productores.³⁹⁶ El ofrecimiento de rehabilitar la plata estuvo a cargo de cuatro delegados mexicanos: Alberto J. Pani, Fernando González Roa, Marte R. Gómez y Eduardo Suárez. Ante la sesión plenaria, Pani **leyó su discurso que enfatizaba los avances en materia económica y “la sanción experimental de estos avances a los procedimientos aconsejados por la Agenda”** que para el restablecimiento económico estorbaba la anormalidad del exterior y que México estaba **dispuesto a cooperar y aceptar los sacrificios que fueran necesarios “para salvar la**

³⁹⁴ “A favor de una rehabilitación del metal blanco” en: *El Universal*, 9 de marzo de 1932.

³⁹⁵ Plutarco Elías Calles, *La rehabilitación de la plata como moneda, Entrevista exclusiva con El Nacional*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1933, pp. 6-7 y 14.

³⁹⁶ Pani, *Apuntes Autobiográficos*, t. 2, *op. cit.*, pp. 202-206. *DO*, 9 de enero de 1934.

civilización y acallar los actuales sufrimientos de la humanidad.³⁹⁷ En cuanto a los estorbos en materia económica a los que hace alusión Pani era en correspondencia a la desvalorización del dólar pedida por los países de patrón oro, en resumen: “Quedó así evidenciado que, con la sola diferencia de haberse anticipado México a los Estados Unidos, más de un año, en el camino de la rectificación del valor de su moneda en relación con los precios de las mercancías de consumo interior, ambas políticas monetarias partían de los mismos principios y perseguían igual finalidad.”³⁹⁸

Con base en la declaratoria de Pani, la Conferencia resultó un fracaso debido a que el Presidente Roosevelt y los delegados de Estados Unidos no intervinieron mucho, se negaban a acceder a la tregua de desvalorización del dólar, es decir, la estabilización del dólar con respecto a la libra, hasta no concretar las deudas de guerra. Sin embargo, para México resultó muy favorecedora, debido a que se alcanzó un acuerdo multilateral para elevar el precio internacional de la plata y se comprometieron acuñar monedas de plata con un valor no inferior a ochocientos milésimos de fino. Así como con el decreto de compras de plata o *Silver Act*, en Estados Unidos, apoyaron para revalorar la plata. Aunque no duró ni dos años, el acuerdo se canceló en abril de 1935, cuando en México se monetizaron los billetes del Banco de México y se estableció la convertibilidad con las monedas de oro y plata.

Estas fueron las medidas decisivas que Pani tomó para la introducción del moderno sistema con papel moneda, que facilitaba el intercambio comercial y financiero; con ello, el Banco de México daba salida a sus billetes y acumulaba una reserva metálica considerable, que estabilizaba el tipo de cambio en 3.60 pesos por dólar, a partir de diciembre de 1933. Además que el público comenzó a aceptar los billetes del Banco de México, con mayor familiaridad.

Así inició la recuperación económica, se elevaron los precios de la plata, del petróleo, se estimuló la actividad económica con la amplitud del mercado interno y externo, y subieron las ganancias, pero este auge se mantuvo gracias a las medidas expansionistas en el sistema monetario que impulsó Pani desde que retomó la dirección de la cartera hacendaria. Conforme con el analista Enrique Cárdenas, la recuperación económica fue muy similar a la de varias naciones latinoamericanas como Brasil, Colombia o Argentina, así como Australia o Suecia, quienes cambiaron su curso en la mitad de la depresión, distingue:

³⁹⁷ Pani, *Mi contribución, op. cit.*, p. 348.

³⁹⁸ *Idem.* p. 349.

[...] el incremento anticipado del valor de las exportaciones, fundamentalmente los aumentos de los precios de la plata y de varios productos petroleros y la explotación de un nuevo campo petrolero. Esto trajo como consecuencia un aumento en el nivel de demanda agregada la capacidad para importar, lo que permitió la adquisición de materias primas que, al haber capacidad ociosa, hizo posible un aumento rápido de la producción. El segundo y más importante elemento que permitió la rápida recuperación de la gran depresión consistió en las políticas expansionistas monetarias, fiscales y cambiarias que el gobierno llevó a cabo desde finales de 1931 hasta 1933. Esas políticas incrementaron la demanda agregada y con ella el nivel de producción dada la disponibilidad de capacidad instalada sin utilizar.³⁹⁹

Las políticas expansionistas gubernamentales surtieron efecto muy rápido, con una recuperación inmediata que ni Estados Unidos ni otros países europeos comenzaron hasta 1933 o 1934. Una vez que se aceptaba la devaluación del tipo de cambio, los precios se nivelaron y comenzaron a crecer los sectores productivos nacionales, aumentando la rentabilidad de la industria, convirtiéndose en el motor de crecimiento de la economía durante las décadas subsiguientes. No es menester señalar que a partir de la Gran Depresión la política económica adquirió una serie de instrumentos muy útiles para el desarrollo macroeconómico de México.⁴⁰⁰

Según narra Antonio Ortiz Mena, el ingeniero Pani se adelantó a su época, quien al observar la caída generalizada de la demanda de bienes y servicios, implementó un plan de estímulo de la economía. Para ello, cuando Keynes aún no publicaba su Teoría General de 1936, Pani propuso una reforma a la Ley Calles, que le permitió la acuñación de una importante cantidad de monedas de plata, mismas que fueron puestas en circulación en 1932. Esto reactivó la economía y le allegó recursos al gobierno, por la diferencia que obtuvo, entre el valor intrínseco y el valor nominal de las monedas emitidas. De esta forma logró pagar las nóminas y además reactivó la economía al recuperarse la confianza. Para el año de 1933, el crecimiento del PIB fue del 10.95% y como era de esperarse se revirtió la deflación, pero el porcentaje inflacionario subió hasta 6.23% en el período.⁴⁰¹ Al restablecer el equilibrio, se usó el superávit para impulsar la construcción de carreteras y presas, en construir los edificios para las Escuelas Agrícolas Regionales, entre otros aspectos que impulsaron el comercio interno. Con el aumento de circulante y la reducción de la tasa de interés de 1933, se impulsó la creación de 32 nuevos bancos comerciales y la correspondiente elevación de la actividad crediticia, como lo fue el emblemático Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

³⁹⁹ Cárdenas, *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, op. cit. pp. 36-37.

⁴⁰⁰ Cárdenas, *El largo curso de la economía mexicana*, op. cit., pp. 439-447.

⁴⁰¹ Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1998, pp. 17-18.

Mientras tanto, el Banco de México cambió de director general, Agustín Rodríguez tomó el cargo entre 1932 a 1935, intercambiando el puesto con Gonzalo Robles; sin embargo, este último, sólo estuvo unos cuantos meses para ser sustituido por Luis Montes de Oca, quien ocupó la dirección de esta centro bancario entre 1935 a 1940.

A partir de 1934, ya se logra ver más claramente la participación del Banco de México como banco central, porque ya se efectuaba el redescuento de las carteras de los bancos; esto facilitaba las operaciones comunes se aumentaba la confianza en su actuación y se hizo más fuerte la estructura bancaria del país; fue un largo proceso de aceptación entre el público. En general, porque el uso forzoso de los billetes del banco central impactó y causó pánico, pero con el tiempo y el pago de las nóminas gubernamentales, se incrementó la demanda.⁴⁰²

Cabe destacar que el Banco de México logró acreditar el billete en la circulación con Luis Montes de Oca en la dirección, otorgándole al billete el poder liberatorio ilimitado, gracias a su gestión, lideró la prohibición de establecer cualquier actividad comercial con el Banco, además la convirtió en un verdadero banco central o banco de bancos, con reserva monetaria, como había sido su objetivo, desde su instalación, diez años antes.

Durante los primeros meses de la gestión del secretario de Hacienda a Narciso Bassols y Luis Montes de Oca en el Banco de México se desmonetizó la plata y como moneda única con circulación legal quedó la fiduciaria del Banco de México, al que se le concedió poder liberatorio ilimitado y único emisor. Al tiempo, se recogió toda la plata a través de los bancos, se prohibió la fundición y exportación del metal.⁴⁰³ Si bien continuaron emitiendo monedas plata de 0.720 (decreto del 31 agosto de 1936) su valor aceptado como medio de pago representó dinero subsidiario o de apoyo.⁴⁰⁴

En conclusión cuando llegó Lázaro Cárdenas a la Presidencia de México los efectos de la gran recesión se habían superado, la economía se encontraba saneada a partir de las medidas expansionistas que Pani logró idear para restablecer el sistema monetario y bancario.

⁴⁰² Pani, *La política monetaria del gobierno, según el mensaje presidencial de 1934*, México, s.e., 1935.

⁴⁰³ “Ley General de Instituciones de Crédito”, *DO*, 27 de abril de 1935.

⁴⁰⁴ Lobato, *La política monetaria mexicana, op. cit.*, p. 459.

Epílogo

En este apartado analizaremos los hechos posteriores a las administraciones de Luis Montes de Oca y Alberto J. Pani, porque una vez que llegó el general Lázaro Cárdenas a la Presidencia, el modelo económico liberal establecido en la década de los veinte, se modificó hacia un Estado intervencionista. En otras palabras, a partir del Primer Plan Sexenal se firmó el acta de defunción del liberalismo económico, que incitaba las finanzas públicas sanas, la estabilidad de precios y la poca intervención estatal en la actividad productiva.⁴⁰⁵ Por el contrario, los objetivos principales de la política económica cardenista fueron lograr la independencia económica, el Estado se desempeñaría como agente fortalecedor del crecimiento económico, con vías hacia la industrialización nacional y el mejoramiento de los niveles de vida de los sectores sociales. ¿Cómo enfrentaron los antiguos secretarios de Hacienda esta oleada de cambios?

⁴⁰⁵ Primer Plan Sexenal 1934-1940, en: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México (1917-1985)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 187-227.

Luis Montes de Oca en la dirección del Banco de México

El presidente Cárdenas primero nombró como secretario de Hacienda a Narciso Bassols, pero apenas duró seis meses, en este tiempo, se desmonetizó la plata. Consecutivamente, Eduardo Suárez tomó la batuta de la Secretaría de Hacienda, desde el 17 de junio de 1935 al 30 de noviembre de 1946. A este período que Suárez presidió Hacienda la historiografía contemporánea lo ha denominado: **desarrollismo mexicano**; en el cual, optó por un gasto público deficitario para expandir los programas sociales y de infraestructura como ferrocarril, carreteras, electricidad, irrigación, hospitales, expropiación petrolera; es decir, viró la política económica al expansionismo con impulso hacia la industrialización.⁴⁰⁶

Eduardo Suárez participó en las gestiones de Luis Montes de Oca y Alberto J. Pani, en importantes proyectos como en la redacción de la Ley Federal del Trabajo y en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, junto con Manuel Gómez Morín –lo cual ya se hizo referencia–. Suárez formó parte de la delegación que asistió en la Conferencia Monetaria y Económica, en Londres; en esta experiencia, Suárez conoció personalmente a Keynes coincidiendo, de tal forma, que optaría por la promoción de su teoría.⁴⁰⁷

En labores, Eduardo Suárez modificó la Ley Monetaria y la Ley Orgánica del Banco de México (expedida el 28 de agosto de 1936), con la finalidad de otorgar la autorización de un aumento del crédito directo para el gobierno federal del cinco por ciento al diez por ciento; el cual estaría sustentado, de igual forma, en la cantidad de los ingresos fiscales anuales promedio de los tres años previos. En ese momento, el director Luis Montes de Oca informó a los accionistas del Banco de México que: **“La Ley quiere que el Banco se ocupe de regular nuestro naciente Mercado de Dinero, que dirija las labores de la Comisión Nacional Bancaria, en cuanto afecten a sus objetos o puedan contribuir a sus realización, y que actúe como Agente Financiero y Consejero del Gobierno Federal en las operaciones de crédito externo o interno y en la emisión y atención de los empréstitos públicos.”**⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ **Francisco Suárez Dávila** “Desarrollismo y ortodoxia monetaria (1927-1952): el debate entre dos visiones de política financiera” en: *Temas a Debate, op. cit.*, pp. 281-358.

⁴⁰⁷ *Idem.*, p. 293. **Francisco Suárez Dávila** “Eduardo Suárez” en: **Leonor Ludlow** (Dir.) *Grandes financieros mexicanos, op. cit.*, pp. 237-244.

⁴⁰⁸ Banco de México, S.A., *Informe anual de 1936*, 15 Asamblea General de Accionistas, 30/04/1937.

Posteriormente, Luis Montes de Oca recomendó que se restringiera el crédito al gobierno federal para no sobregirar su cuenta. Ante lo cual, **el Banco de México informó que: “el Gobierno ha convenido, mediante el contrato de pago y afectación de recursos, firmado el 19 de noviembre próximo pasado, el no acudir nuevamente al Banco en demanda de crédito mientras los saldos a cargo de la Tesorería excedan del límite establecido en el Artículo 64 de la Ley Orgánica vigente.”**⁴⁰⁹ Entonces, Suárez solicitó que se documentara la carencia de liquidez con una emisión de bonos de Tesorería, agregando a Ley de instituciones de crédito:

En tal virtud, se han modificado las disposiciones legales suprimiendo la posibilidad de que en lo futuro se abra crédito al Gobierno Federal en la cuenta que el Banco de México lleva a la Tesorería de la Federación. En cambio, se establece que el Gobierno pueda emitir certificados de Tesorería con descuento o causa de réditos y suficientemente garantizados por los ingresos no afectos a otras garantías. La emisión habrá de limitarse al monto probable anual de dichos ingresos y los certificados servirán para el pago de impuestos. Esto constituirá un medio de redención automática. Dichos documentos podrán además ser aceptados como colaterales de las operaciones que el Banco Central haga con sus asociados y el Banco podrá comprarlos y venderlos en el mercado de dinero a corto plazo para que el público invierta con ventaja sus saldos en efectivo o sus reservas para pago de impuestos.⁴¹⁰

Siguiendo los hechos, a principios del año de 1938, el Banco de México tuvo que enfrentar varios problemas relacionados con sus actividades como regulador del valor de la moneda, porque permitió demasiados préstamos a cambio de bonos gubernamentales, lo que generó un déficit presupuestario financiado por la impresión de dinero; si bien, sirvió para estimular la actividad económica y hacer frente a las demandas sociales y de expropiación, la emisión de bonos de gobierno generó una deuda interna.

Conviene subrayar las condiciones en las que se devaluó el peso de 3.60 a 4.95 pesos por dólar, en junio de 1938, porque Luis Montes de Oca fue pragmático en el momento de controlar el tipo de cambio, no pudo evitar la recesión, ni la caída del valor de las exportaciones, justificó su método de la siguiente manera:

La actitud que el Banco habría asumido normalmente hubiera sido la de abandonar el sostenimiento del tipo de cambio pues los fondos metálicos de igualación cambiaría no deben ser utilizados en estos casos, ya que la experiencia demuestra que nunca han podido hacer frente a desequilibrios fundamentales en la Balanza de Pagos. No se tomó desde luego esta determinación porque hubiera significado la introducción de un nuevo factor perturbador en la ya difícil situación de aquellos momentos y porque había entonces razones suficientes para admitir que sobrevendría un mejoramiento en los precios exteriores así como en lo que se refiere al movimiento de capitales. Por otra parte la Reserva era

⁴⁰⁹ Banco de México, S.A., *Informe anual de 1937*, 16 Asamblea General de Accionistas, 30/04/1938.

⁴¹⁰ *Idem.*, p. 21.

suficientemente fuerte, pues al iniciarse el año de 1938 representaba el 37.7% de los depósitos totales a la vista y a plazo en los Bancos del sistema, incluido el Banco de México. No se estableció un control directo de cambios porque, aparte de no considerarse tal sistema recomendable desde el punto de vista de las relaciones del comercio internacional, había muchos motivos para pensar que no resultaría eficaz tomadas en cuenta todas las circunstancias. El establecimiento de un control de cambios requiere una serie de medidas coercitivas y de restricciones a la libertad de comercio que, además de lesionar con facilidad las relaciones con otros países, suponen una vigilancia tan estrecha de todas las operaciones y hasta de la vida privada del individuo, que resultan incompatibles con la ideología general de un país de organización democrática.⁴¹¹

En definitiva, el proceso inflacionario no sólo fue causado porque se retiraran del mercado de cambios dejando la libre flotación del peso mexicano, ni por el excesivo crédito otorgado por el Banco de México al gobierno federal, lo que propició la devaluación del peso con respecto al dólar, entre otros de los factores, fue la depresión de la economía norteamericana (octubre de 1937), aunado con el apoyo del ejecutivo a los sindicatos y la expropiación de las compañías petroleras (dictaminada el 18 de marzo de 1938), lo que provocó una incertidumbre en los capitales, tanto nacionales como extranjeros, encaminando a que salieran del país sus inversiones –fuga de capitales– y que cambiaran en pocos días pesos mexicanos a dólares.

La decisión de expropiación encaminó a la industria petrolera a vincularse con el mercado interno, impulsó diversos encadenamientos productivos, entre ellos la investigación. De esta forma, México ganó terreno en la lucha por la independencia económica. Finalmente, coincido con opinión del analista Enrique Cárdenas al afirmar que el Presidente Lázaro Cárdenas no fue populista en lo económico, cuando hubo déficit público con en 1938, apenas fue de 66 millones de pesos, lo que representaba el uno por ciento del PIB, lo limitó hasta donde se podía con una línea de crédito de 38 millones de pesos, manteniendo durante el sexenio el crecimiento económico anual del seis por ciento.⁴¹²

La discusión derivó porque Miguel Palacios Macedo y Manuel Gómez Morín propiciaron el debate sobre la reforma monetaria de 1936. Por una parte, Palacios Macedo, quien en esos momentos era Consejero propietario del Banco de México, se enfrentó contra las modificaciones de ley y exigió el retorno a las políticas ortodoxas, argumentando que el Banco de México no debía financiar el gasto público deficitario del gobierno federal, cuya cantidad ascendía a más de 90 millones de pesos. Palacios Macedo no sólo denunció el sobregiro del gobierno federal, sino que publicó que de seguir con esta tendencia,

⁴¹¹ Banco de México, S.A., *Informe anual de 1938*, 17 Asamblea General de Accionistas, 30/04/1939.

⁴¹² Cárdenas, *El largo curso de la economía mexicana, op. cit.*, p. 488.

ocasionaría inflación y crisis; que “el Banco de México debía enfocar su atención en la regulación del crédito y en los precios internos, no para financiarle al gobierno sus proyectos productivos...”⁴¹³ Lo anterior provocó su renuncia.

Por su parte, Manuel Gómez Morín arremetió contra las modificaciones a la Ley monetaria porque con ello se gestaban “prácticas inadecuadas en las relaciones entre autoridades y empresarios, al realizar las concesiones y métodos ilegales para financiar al gobierno.”⁴¹⁴ Gómez Morín expuso que el Estado invadía las áreas que le correspondían a la iniciativa privada y ello dañaba el correcto funcionamiento del sistema financiero. Bajo sus argumentos, Gómez Morín enfatizaba que el Banco de México pasó de tener la función exclusivamente regulatoria a otra donde regulaba el comportamiento de la banca comercial, para mantener sus concesiones deslealmente; que se marginaba el mercado crediticio a la dirección gubernamental y que se prohibían operaciones de crédito con los gobiernos locales o municipales, a fin de centralizarlas a manos del gobierno federal. Con estas declaraciones, Gómez Morín, quien ya se había negado a dirigir el Banco de México, se distanció definitivamente de Suárez, de la “evidente política populista de Cárdenas y las tendencias rojas” a las que se refirió en varias ocasiones, para virar a la derecha, en su campaña fundadora del Partido Acción Nacional.

También Luis Montes de Oca viró a la derecha cuando renuncia al Banco de México. En ese período había aceptado la reforma monetaria, enfrentado el proceso inflacionario y la crisis, durante la expropiación petrolera se manifestó a favor como todo el gabinete. El motivo de su renuncia fue por la promoción de la candidatura del general Juan Andreu Almazán, ex secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, en el gobierno de Ortiz Rubio. Con base en las memorias de Almazán, se sabe que Montes de Oca intervino para que Lázaro Cárdenas aceptara su candidatura, que le organizaba entrevistas y comidas en su casa para ambos se relacionaran. Aunque varios datos sugieren que Cárdenas tenía preferencia por Almazán, el Presidente apoyaría las decisiones tomadas desde el partido oficial que impulsó la candidatura de Ávila Camacho y le prometió una elección justa para el candidato de oposición.⁴¹⁵ Después de las elecciones, Montes de Oca continuó asesorando

⁴¹³ Miguel Palacios Macedo “Dos documentos sobre política hacendaria mexicana” en: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 5, no. 1, enero-marzo, 1953, pp. 155. *Apud*. Francisco Suárez, *op. cit.*, pp. 300-302.

⁴¹⁴ Manuel Gómez Morín, *La Nación y el Régimen*, México, Biblioteca de Acción Nacional, 1940.

⁴¹⁵ Andreu Almazan contendió por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional como principal opositor de Manuel Ávila Camacho, candidato del Partido de la Revolución Mexicana, bajo

a Almazán, para que aceptara los comicios y abandonara las ideas de un cuartelazo, lo siguió a San Antonio, Texas; lo acompañó a entrevistarse con Delano Roosevelt. Sin embargo, frente a las calumnias que fue sometido Almazán de fascista y agente de Hitler, lo convenció para que renunciara a todo proyecto bélico; muy a su pesar, las protestas por el fraude electoral, no fructificaron.⁴¹⁶

La ortodoxia liberal

A partir de estos acontecimientos, Luis Montes de Oca se retiró de la política y comenzó una nueva faceta de su vida dedicada a los negocios y esparcimiento. En su poca experiencia como escritor, Montes de Oca realizó traducciones al español de dos obras significativas por su lenguaje liberal: *The Good Society* de Walter Lippmann, traducida como: *Retorno a la Libertad*, en 1940;⁴¹⁷ y *El Socialismo: un análisis económico y sociológico*, de Ludwig Edler von Mises; de esta última, Montes de Oca solamente tradujo una parte y Gustavo R. Velasco la terminó en memoria del prologuista.⁴¹⁸ Con estas publicaciones, Montes de Oca se perfilaba como partidario de la denominada *Escuela austriaca* del pensamiento económico, pro defensa del liberalismo económico, frente al socialismo y a la intervención del Estado en la vida económica, así como todas sus variantes estatistas; Ludwig von Mises fue uno de los principales representantes, quien insistía en darle validez al *laissez faire*, pero adaptado la teoría a las nuevas circunstancias.

Gustavo R. Velasco fue miembro de la *Mont Pelerin Society*, fundada en 1947, en defensa del liberalismo pro-capitalista, fue autor del libro *Libertad y abundancia*,⁴¹⁹ el cual prologaron Ludwig Von Mises y Luis Montes de Oca.

el lema: “Libertad y orden”. Albert L. Michaels, “Las elecciones de 1940” *Historia Mexicana*, vol. XXI, no. 1 (18) México, El Colegio de México, 1971, pp. 80-134.

⁴¹⁶ *Memorias del General Juan Andreu Almazán. Informe y documentos sobre la campaña política de 1940*, 2ª ed. México, Senado de la República LVIII Legislatura, 2003. [PDF](#)

⁴¹⁷ Walter Lippmann, *Retorno a la Libertad*, trad. Luis Montes de Oca, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. 1940.

⁴¹⁸ Ludwig, Edler Von Mises, *Die Gemeinschaft: Untersuchungen über den Sozialismus* (Jena, Gustav Fischer, 1922), *Socialism: An Economic and Sociological Analysis*, (Londres, Jonathan Cape, 1936, trad. de J. Kahane; 2ª ed., New Haven, Yale University Press, 1951), *El Socialismo, análisis económico y sociológico*, México, Hermes, 1961, trad. Luis Montes de Oca.

⁴¹⁹ Gustavo R. Velasco, *Libertad y abundancia*, Porrúa, 1958, *Un programa para un partido liberal*, México, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, 1972; continuación *El camino de la abundancia: una política social y económica para México*, México, Humanidades, 1973.

La labor ideológica que promueve Luis Montes de Oca fue la génesis del neoliberalismo en México; debido a que atrajo el liberalismo ortodoxo sembrado por la *Escuela Austriaca*: Mises y Hayek, quienes censuraban al apoyo sindical y al uso del salario mínimo, porque ello implicaba pródigos gastos gubernamentales, hacían caer los precios para los bienes de consumo, y elevarlos, para los productos agrícolas. La base de su pensamiento económico se definió en la estabilidad de precios, la libertad de comercio, de asociación y de empresa; además de abolir las restricciones al transporte marino, la derogación de leyes anticolusivas y el establecimiento del impuesto de la renta, como principal fuente de recaudación, partidario de la Ley Say que dicta: toda oferta genera su propia demanda.

Luis Montes de Oca invitó a Ludwig von Mises a principios de 1942, con base en las fuentes que hemos analizado, lo consintió en todo, le otorgó un sueldo significativo, un carro con chofer y múltiples recepciones con personalidades distinguidas interesadas en conocerlo. Según el testimonio de Margarit von Mises, su esposa, recordaba con agrado las reuniones en la residencia de Montes de Oca; ella recordaba que en su primera visita a México, en un banquete, que incluía un cuarteto con música de cámara, conoció a Gustavo R. Velasco, Eduardo Suárez, María Lombardo y al profesor Jesús Silva Herzog, además:

Nuestro anfitrión nos recibió en un salón al aire libre en la planta baja. Unos diez o doce huéspedes generalmente fueron invitados para cenar, entre ellos el Dr. Gustavo Velasco, pariente favorito de Montes de Oca y heredero espiritual. El Dr. Velasco aún no estaba casado. Él y Lupe, su futura esposa, posteriormente se convertirían en amigos muy cercanos de nosotros. Gustavo es uno de los mayores admiradores de Lu y un ferviente discípulo de sus enseñanzas. Como dijo en su discurso en honor a la memoria de Lu en la reunión de la sociedad *Mont Pelerin* en septiembre de 1974: **“He traducido al menos media docena de escritos de Mises. También fue capaz de terminar la traducción del *Socialismo*, que Montes de Oca había comenzado años antes, pero que había sido incapaz de completar a causa de su trabajo como Presidente del Banco Internacional y debido a la enfermedad que causó su muerte en 1958.”** [Por último agrega Margarita von Mises en sus memorias] **Voy a recordar siempre a Montes de Oca como uno de los mejores hombres que he conocido. Y siempre estaré agradecido por su hospitalidad y la gran comprensión con el avance de la labor de Lu en México y América del Sur y, sin saberlo, *ayudó a restablecer la confianza y optimismo de Lu después de nuestro intento por escapar de Europa.***⁴²⁰

Para Jesús Silva Herzog, colaborador cercano a Luis Montes de Oca durante su paso por la Secretaría de Hacienda, fundador de los Archivos Económicos y profesor fundador de la Escuela Nacional de Economía, lo recuerda así: **“Don Luis Montes de Oca sabía aritmética y muchas otras cosas más. Un hombre cultivado en varias disciplinas, de talento más que**

⁴²⁰ Margit von Mises, *My Years with Ludwig von Mises*, Arlington House, 1976, pp. 78-83, traducción y cursivas personales.

mediano, aficionado a la buena música y honrado a carta cabal. Solterón empedernido, de carácter frío, vivía solitario en una antigua y enorme casona de San Ángel, que tenía una hermosa capilla donde se daba el gusto de invitar a sus amigos a oír música de cámara.”⁴²¹

No resta importancia el hecho de que Luis Montes de Oca perteneciera al Comité Honorario de la Orquesta Sinfónica de México, del director Carlos Chávez; como fundador y tesorero del Consejo que formó María Antonieta Rivas Mercado, principal difusora, administradora de la empresa cultural y líder del Patronato.⁴²²

Conforme a la investigación de María Eugenia Romero Sotelo, quien analiza detalladamente la estancia que tuvo Ludwig von Mises en México, sabemos que el economista austriaco participó en un seminario sobre el análisis del Estado, en la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional; dictó conferencias: en la escuela de Derecho, donde fue recibido por el rector Mario de la Cueva y en la Asociación de Banqueros de México, que presidía el financiero Raúl Baillères.⁴²³

Luis Montes de Oca volvió a invitar a Ludwig von Mises, en agosto de 1946, fungió como traductor en una serie de conferencias que le organizaron en el Instituto Mexicano de Economía, y en el Centro Bancario de Monterrey –con empresarios, industriales y financieros–, quienes deseaban con gratitud conocer las propuestas del liberalismo económico. En esta ocasión coincidió con su discípulo Friedrich August von Hayek, quien participó en unas pláticas en la Confederación de Cámaras de Comercio, y juntos visitaron varias ciudades de la República.

En dichos foros, Ludwig von Mises advirtió que el nacionalismo económico, el proteccionismo e intervencionismo aplicado desde el gobierno de Lázaro Cárdenas no ayudarían a mejorar la situación prevaleciente de pobreza, argumentando sobre la improductividad del método de sustitución de importaciones, porque apuntaba que el

⁴²¹ Jesús Silva Herzog, *Una vida en la vida de México y mis últimas andanzas: 1947-1972*, p. 88.

⁴²² Miembros del Consejo administrador fueron: Moisés Sáenz (subsecretario de Educación) presidente; Luis Montes de Oca, tesorero y María Antonieta Rivas Mercado, secretaria; las señoras de Dwight W. Morrow y de Eugene Will, Hortensia Calles de Torreblanca, Margarita Couret de Sáenz, el Dr. Alfonso Pruneda y Genaro Estrada, vocales. En sus primeros años el Patronato fue el sostén de la Orquesta. *Invitación al concierto de la Orquesta Sinfónica de México*, 30 de nov. de 1940, CEHM, CARSO, ALMO, leg. 36193.

⁴²³ Conferencias de Mises “La banca y la política económica en nuestros días” y “La planeación y la Banca” 16, 20, 21 de febrero de 1942. *Vid.* Ma. Eugenia Romero Sotelo “Las raíces de la ortodoxia en México” en: *Revista de Economía*, México, UNAM-FE, vol. 8 núm. 24, 2011, p. 27.

comercio exterior ‘a puerta cerrada’ estimulaba precios artificiales y eso provocaría un bloqueo de la maximización de los ingresos; debido a que los consumidores tendrían que pagar el costo de una industrialización ‘de invernadero’ a través de un estándar de vida más bajo, con altos precios y menor calidad de los sustitutos nacionales y se verían obligados a comprar en el mercado mexicano, en vez de exportar los productos para los que tenían la mayor ventaja comparativa. Para Mises, lo que se requería en México era capital –ya sea nacional o extranjero–, acotar las presiones sindicales, liberar los salarios y la mano de obra trabajadora, para poder llevar a cabo la política de industrialización. Concluía: **“Lo que México necesita es libertad económica.”**⁴²⁴

Mises era un ferviente defensor de la economía de mercado y de la sociedad abierta. Su oposición al socialismo, y a toda forma de intervención gubernamental, derivaba de su simpatía por el capitalismo, la libertad individual y la convicción de que los intereses individuales de los hombres libres pueden convivir en armonía, en razón de una planeación económica calculada, en una sociedad abierta a la ganancia, a la productividad y al beneficio que le proporciona a sus semejantes. La intervención gubernamental, tanto a nivel interno como internacional, distorsionaría y destruiría los logros del mercado, decía. En el fondo, lo que proponía Mises era eliminar las causas de la guerras, a partir de un genuino respeto a la autodeterminación, que el liberalismo no era una ideología sino una forma de vida, y que el capitalismo era el único sistema de organización social, con representación popular, por medio de partidos, con un programa democrático, de consenso y liberal, agregaba: **“el pensamiento liberal siempre tiene en cuenta toda la humanidad y no sólo de las piezas. No se detiene en grupos reducidos; no terminan en el borde de la aldea, de la provincia, de la nación o del continente. Su pensamiento es cosmopolita y ecuménico: está en todos los hombres y todo el mundo. El liberalismo es, en este sentido, humanismo; y los liberales, un ciudadano del mundo, un cosmopolita.”**⁴²⁵

A principios de la década de los cuarenta, Luis Montes de Oca se convirtió en el principal difusor de la teoría monetaria de Mises, suscribe sus aportaciones en defensa del liberalismo, el Estado libre y la propiedad privada, su misión política consistió en impugnar las expresiones intervencionistas como una falsa solución a los problemas económicos de México:

⁴²⁴ Conferencias de Ludwig von Mises: “Intervencionismo, sus fundamentos ideológicos y sus consecuencias económicas”, y “La crisis del intervencionismo” 7 y 14 de agosto de 1946. *Idem.*, pp. 41-42

⁴²⁵ *Liberalism, in the classical tradition, op. cit.*, pp. 105-106.

En consecuencia, todo lo que se haga para convencer al pueblo mexicano de que son ciertas e indiscutibles las conclusiones de la ciencia económica, en el sentido de que el intervencionismo es ilusorio, ineficaz y contraproducente, además de tener la gran utilidad directa de que se abandone la política que al creer hacernos más ricos, nos vuelve más pobres, servirá para impedir que nos sigamos acercando al peligro que la experiencia de otras naciones demuestra que está lejos de ser irreal.⁴²⁶

Si bien el discurso de Luis Montes de Oca está circunscrito a un espacio de recepción limitado por las características de destinarse a un grupo de contadores públicos de la Escuela Superior de Comercio y Administración; en su conferencia que tituló la *Intervención del Estado en la actividad económica* proyectó su ideología a los aspectos teóricos para hacer hincapié en las medidas o rumbo que debiera tomar la política económica nacional. Decía que el intervencionismo en la política económica produciría un resultado diametralmente opuesto al que persigue, puesto que en vez de abundancia ocasionaría escasez; reconocía que las instituciones del régimen de economía libre se abolirían si el Estado interviniera en la economía, así lo menciona:

La economía dirigida es la antítesis de la economía libre; de manera que el totalitarismo, con sus dos sectas rivales –nazista y comunista- significa precisamente lo contrario del concepto liberal de la vida. Lo que no siempre se comprende a fondo es que la economía dirigida y el totalitarismo son inseparables que no es posible una verdadera y efectiva dirección de la economía sin dictadura, ni los fines totalitarios que pueden llevarse a la práctica sin absorber y dirigir toda la economía por medio de una autoridad central.⁴²⁷

Luis Montes de Oca hace cita de Mises cuando explica la planeación para la libertad y la fuerza laboral que: **“No hay otra planificación para la libertad y el bienestar general que dejar que funcione el sistema de mercado. No hay otro medio para obtener ocupación plena, aumento de la escala de salarios reales y un alto nivel de vida para el hombre común, que la iniciativa privada y la libertad de empresa.”**⁴²⁸

Posiblemente, el pensamiento económico ceñido en el liberalismo racionalista que atrae a Luis Montes de Oca pudo deberse a los años de experiencia consular en la capital comercial y financiera de Hamburgo, debido a que el puerto vivía sus dorados años veinte, con el triunfo de la socialdemocracia, con el ascenso de la República de Weimar, en donde se inició a una etapa de espléndido crecimiento económico y desarrollo cultural, ideal en la

⁴²⁶ Luis Montes de Oca, “La intervención del Estado en la actividad económica” en: *Investigación económica*, México, vol. 3, no. 3, tercer trimestre de 1943, p. 236.

⁴²⁷ *Idem.*, p. 234.

⁴²⁸ LMO, “¿Capitalismo o Socialismo?” en: Centro de Estudios Económico y Sociales, Guatemala, Año: 11, Junio 1969, no. 199, transcripción parte de: *La intervención del Estado, op. cit.*, p. 3.

concepción del cónsul mexicano, que absorbió el liberalismo neoclásico.⁴²⁹ Aunque, no fue exactamente ahí donde conoció personalmente ni a Mises ni a Hayek, sino en Estados Unidos, ya cuando eran distinguidos catedráticos.

Es interesante analizar los planteamientos globalizantes y las proyecciones de Mises, debido a que su propuesta trascendió a las nuevas generaciones siendo el origen de la genealogía del neoliberalismo. La escuela Austriaca se reunió con motivo de la publicación en francés de la obra de Walter Lippmann *La cité libre (The Good Society)* en 1938, el **profesor Louis Rougier convocó al “Coloquio Walter Lippmann”** en París, el que participaron varios intelectuales que compartían las mismas preocupaciones con el fin de ahondar en las perspectivas del liberalismo. Cuando Rougier tuvo acercamiento con Luis Montes de Oca lo presentó como una personificación del humanismo liberal.⁴³⁰

En el Coloquio Walter Lippmann participaron Friedrich A. Hayek, Ludwig von Mises, Lionel Robbins, Wilhelm Röpke, Raymond Aron y Jacques Rueff, entre otros teóricos; como resultado se propuso la creación del *Centre Internationale des Études pour la Rénovation du Liberalism*, en pro de la libertad de la cultura. Terminada la guerra y para dar continuidad a la idea, Hayek, personalmente, organizó en abril de 1947, en la estación Suiza de *Mont-Pellerin*, una nueva conferencia. Allí nació la *Société Mont Pellerin*, que reúne a lo más distinguidos pensadores contemporáneos del neoliberalismo.⁴³¹

Walter Lippmann (1889-1974) quien era un hombre de medios y un político liberal estadounidense, defensor del pensamiento crítico, proponía un movimiento colectivo por el bien de la sociedad, planeando la paz a través de la ideología de la economía de la abundancia. Luis Montes de Oca cobró visión del movimiento colectivo y de abundancia y tradujo la obra de Lippmann.

Lippmann proponía reformar radicalmente el conservadurismo liberal y ello sólo se podría realizar por representación y control popular, definiendo las leyes supremas del hombre libre, frente a la tiranía, que en conclusión, observa como obscurantistas y la abdicación de

⁴²⁹ El ministro liberal Eugen von Böhm-Bawerk fue el profesor de Schumpeter, Mises y Grossman, defendió con fuerza el patrón oro, la idea del presupuesto equilibrado y la estabilidad financiera.

⁴³⁰ Comida ofrecida el 10 de julio de 1955 en casa de Luis Montes de Oca a Louis Rougier con embajadores y Manuel Gómez Morín. Citado por María Eugenia Romero Sotelo, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela Austriaca*, México, FCE, FE-UNAM, 2016, p. 33.

⁴³¹ Entre el grupo de intelectuales destacamos a: Albert Hunold, Milton Friedman, Karl Popper, George Stigler, Frank Knight y Henry Simon.

la economía racional con el socialismo. Para Lippmann no se debería de abandonar los principios fundamentales del *Laissez faire*, pero incluir la problemática de las leyes para el desarrollo en un mundo moderno, revolucionado industrialmente; para efectos internacionales, había que realizar la reconstrucción del liberalismo, como una responsabilidad democrática y nacionalista, afirmaba que: “Propiedad privada era la fuente original de la libertad. Todavía es el estadio principal.”⁴³²

En cuanto al pensamiento económico liberal cabe destacar la bifurcación, tanto la posición progresista como ortodoxa de los personajes históricos que hemos analizado. En efecto, el liberalismo económico neoclásico tenía entre sus argumentos principales las libertades personales (como el sufragio universal), la división de poderes tripartita y la libertad económica: *Laissez faire, laissez passer*. Las ideas de la escuela neoclásica eran el paradigma del pensamiento económico predominante, pero con la Gran Depresión se comenzaron a cuestionar por los modelos de desarrollo, debido a la caída catastrófica de los precios predominando un interés hacia el nacionalismo económico y el intervencionismo; con esta ruptura, las teorías neoclásicas se volcaron hacia la ortodoxia.

El intervencionismo estatal

A partir de 1940, la política económica que siguió el gobierno mexicano fue la sustitución de importaciones, la cual pretendía generar encadenamientos productivos mediante la importación de maquinaria y equipo, en un primer tiempo; se generaría un déficit aceptable en las cuentas externas ya que los bienes de capital contienen mayor valor agregado en su producción. En un segundo tiempo, ya con los bienes de capital instalados en el aparato productivo nacional se comenzaría a producir para el mercado interno (generando su expansión) y el remanente de esta producción se destinaría al mercado externo; con un mercado interno desarrollado y con un Estado promotor de las inversiones se generarían precios competitivos al interior del país y hacia el exterior mediante un tipo de cambio fuerte. Todo esto al mediano plazo diversificaría las exportaciones y equilibraría las cuentas externas.

⁴³² Walter Lippmann, *Retorno a la Libertad, op. cit.*, pp. 138 y ss.

La lógica económica del momento era que la sustitución de importaciones era un método bienvenido, atractivo y sobre todo generador de la industrialización que se pensaba en estos tiempos posrevolucionarios como la panacea del desarrollo. Si bien, en la época no existía una teoría específica del modelo de sustitución de importaciones, en la práctica se llevo a cabo mediante el acelerado incremento de las importaciones, que abastecía al país de mercancías básicas pero también de maquinaria e insumos necesarios para la industrialización. Se tomó a las importaciones como un elemento demasiado importante de política económica, ya que fomentó la protección de la industria nacional y evitó la competencia externa.⁴³³

Los esfuerzos que necesitaron cubrir para el sostenimiento de la industrialización nacional fueron la elevación de los aranceles y proteger al mercado interno de los artículos que antes importaba, esto significó el aumento de los costos de vida de la población en general. Además que ello incitaba al monopolio, por una lado, y privaba de los beneficios de la modernidad a los sectores rurales, por otro. Por lo cual la distribución del ingreso estaba rezagada porque una pequeña capa de la población que podía gozar de los beneficios de la industrialización lo hacía a costos muy elevados. La industrialización sustitutiva de importaciones encontró diversas problemáticas, tales como una infraestructura caduca, la falta de capital instalado, la carencia de inversiones, y sobre todo de un programa industrial definido; por lo que, se crearon diversos organismos que hicieron elevar la inversión pública en un 29% de 1940 a 123% en 1954. La inflación no se pudo contener y el tipo de cambio del peso con respecto al dólar llegó de 1946 y 1947 a 4.85 pesos por dólar, en 1948 llegó a 5.74, en 1949 fue de 8.01 pesos por dólar, para que finalmente en 1950, se estableciera la paridad en 8.65 pesos por dólar con el tipo de cambio fijo. Al final de la turbulencia, la depreciación del peso mexicano fue de un 56% de su valor.⁴³⁴

El proceso inflacionario en México, que comenzó en la segunda mitad de la década de 1930 continuó hasta 1957. Lo anterior se puede ver muy claramente en el cuadro 9, en el cual la inflación acumulada durante el periodo 1933-1952, fue de 189.2%, lo que manifiesta un desequilibrio en la economía nacional, de ahí que los gobernantes de la época hayan considerado una participación activa del Estado, utilizando como instrumentos la política financiera, crediticia, de tipo de cambio y monetaria con el fin último de lograr un

⁴³³ Martha Beatriz Guerrero Mills, *Bases Jurídicas de la industrialización de México, 1940-1952*, Tesis para obtener el grado de licenciatura en Historia, UNAM, México, 2001.

⁴³⁴ Ayala Espino, *op. cit.*, pág. 274.

equilibrio tanto en las cuentas internas como externas. A la par, se observa un crecimiento sostenido importante de la economía real alcanzando niveles del 8 y 9 %.

De tal forma que el tipo de cambio que en 1946 y 1947 (con tipo de cambio fijo) fue de 4.85 pesos por dólar, en 1948 llegó a 5.74 pesos por dólar, en 1949 fue de 8.01 pesos por dólar, para que finalmente se estableciera la paridad en 8.65 en 1950 con un nuevo tipo de cambio fijo. Al final de la turbulencia, la depreciación del peso mexicano fue de un 56% de su valor. En resumen, todo los aspectos macroeconómicos hacen referencia a los desajustes en la balanza de pagos y en tipo de cambio, por un lado; pero por el otro se observa una activa participación del Estado en obra pública, en la generación de empleos y orientar el modelo de crecimiento económico hacia lo que se podría denominar para esta época de crecimiento con inflación, como bien lo señalan varios analistas contemporáneos.⁴³⁵

Cuadro 9
Inflación y Tipo De Cambio
1920-1952

| Año | Inflación % | Crecimiento real del PIB (%) | Tipo de cambio peso-dólar | Año | Inflación % | Crecimiento real del PIB (%) | Tipo de cambio peso-dólar | Año | Inflación % | Crecimiento real del PIB (%) | Tipo de cambio peso-dólar |
|------|-------------|------------------------------|---------------------------|------|-------------|------------------------------|---------------------------|------|-------------|------------------------------|---------------------------|
| 1920 | 5.0 | — | 2.01 | 1931 | -10.4 | 3.3 | 2.43 | 1942 | 9.1 | 5.6 | 4.85 |
| 1921 | -8.8 | — | 2.04 | 1932 | -9.0 | -14.9 | 3.17 | 1943 | 20.8 | 3.7 | 4.85 |
| 1922 | -16.2 | 2.3 | 2.05 | 1933 | 6.2 | 11.3 | 3.53 | 1944 | 22.4 | 8.2 | 4.85 |
| 1923 | 7.4 | 3.4 | 2.06 | 1934 | 3.4 | 6.8 | 3.60 | 1945 | 12.7 | 3.1 | 4.85 |
| 1924 | -4.4 | -4.6 | 2.07 | 1935 | 0.6 | 7.4 | 3.60 | 1946 | 15.0 | 6.6 | 4.85 |
| 1925 | 5.2 | 6.2 | 2.03 | 1936 | 6.0 | 8.0 | 3.60 | 1947 | 5.4 | 3.4 | 4.85 |
| 1926 | -1.9 | 6.0 | 2.07 | 1937 | 18.8 | 3.3 | 3.60 | 1948 | 7.2 | 4.1 | 5.74 |
| 1927 | -2.5 | -4.4 | 2.12 | 1938 | 4.5 | 1.6 | 4.52 | 1949 | 9.6 | 5.5 | 8.01 |
| 1928 | -3.7 | 0.6 | 2.08 | 1939 | 2.8 | 5.4 | 5.18 | 1950 | 9.7 | 9.9 | 8.65 |
| 1929 | -0.6 | -3.9 | 2.08 | 1940 | 0.5 | 1.4 | 5.40 | 1951 | 24.0 | 7.7 | 8.65 |
| 1930 | 0.6 | -6.3 | 2.12 | 1941 | 7.3 | 9.7 | 4.86 | 1952 | 3.2 | 4.0 | 8.65 |

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México, op. cit.* Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador, op. cit.*, pp.19-20

⁴³⁵ Esperanza Fujigaki y Elsa Grácida, “El triunfo del capitalismo”, en: Enrique Semo (Coord.) *México, un pueblo en la historia. Nueva burguesía, 1938-1957*, tomo 5, México, Alianza Ed., 1989.

El Banco de México durante el período fue el principal agente del Estado para la realización de los programas de crédito, ahorro e inversión, ya que pretendían con esto estimular el mercado de capitales y el mercado de crédito con fines de incrementar la producción nacional. Así mismo, influyó a todas las instituciones de crédito del sistema para que otorgaran créditos preferenciales de fomento de las actividades productivas.⁴³⁶ Con la administración de Ávila Camacho fue una necesidad primordial estimular las inversiones, para lo cual propone reformar estas instituciones crediticias para modificar las posibilidades de crédito para industriales y agricultores.

Desde la reforma a la Ley Orgánica del Banco de México, en 1941, lo convirtió en uno de los principales instrumentos de política económica para controlar la estructura financiera nacional. La reforma iba encaminada a simplificar las operaciones de redescuento y el Banco determinaría el plazo, monto y orden de los documentos para admitir las operaciones. En definitiva esta reforma vino a centralizar las operaciones financieras. Para 1942, se intentó reforzar la canalización de los créditos a la industria, ya que el Banco intervino por primera vez en la regularización del crédito, exigiendo a la banca comercial una cartera de 60% de créditos a la producción.

La mayor parte de los créditos otorgados fueron dados a largo plazo y concedidos a instituciones en las cuales el Estado tenía participación preponderante, se dirigieron de manera principal a financiar la adquisición e instalación de maquinaria y equipo de las empresas, más que a operaciones de tipo comercial, a corto plazo.

El otro agente de gran importancia dentro de la política crediticia nacional fue NAFINSA, que con base en la Reforma a la Ley Orgánica de 1941, ayudó al Banco de México a controlar el volumen de crédito y destinarlo hacia actividades privadas consideradas como prioritarias; así como, a financiar las inversiones el sector público, porque su función fue la de vigilar y regular el mercado de valores y créditos a largo plazo; además de servir de apoyo a las sociedades financieras proporcionando asesoría y siendo agente del Estado en las emisiones de créditos, inversiones, bonos, empréstitos internacionales para fines de

⁴³⁶ Para ampliar la información sobre la política del Banco de México en la época, ver: John S. De Brees, “El peso mexicano, 1941-1949”, en: *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. 5, núm. 1, México, 1953, Capítulo 3, p.38 y s.s.

capitalización.⁴³⁷ En esta medida, la economía mixta se consolidó durante el régimen de Ávila Camacho, sentando las bases de la empresa paraestatal creadora de la infraestructura nacional, de gran inversión y proveedora de encadenamientos productivos, entre los más importantes que he destacado ha sido el sistema bancario, la minería, petróleos y electricidad.

Los refractores a la Ley bancaria de 1941 se conjugarían en las Convenciones Bancarias (1941-1943) En las que Manuel Gómez Morín y Miguel Palacios Macedo tendrían una activa participación para censurar las modificaciones a los atributos del Banco de México, enfatizando el rechazo total a la política inflatoria, el financiamiento deficitario y la expansión monetaria. A la par, Albero J. Pani enfatizaba a estas reformas como las principales culpas del proceso inflacionario, porque incrementa las prácticas viciosas del crédito del Banco de México con los bancos asociados y el financiamiento de déficit presupuestal.

El continuismo tutelar que implementó el ex Presidente a través del sucesor o sucesores escogidos para seguir sus disposiciones, para Pani es la causa y el indicador del atraso democrático de México, el cual inició Calles y fue absorbido por el partido oficial. En ese **sentido indicaba “mientras nuestro régimen sea de Partido Político único** –a esto realmente equivale la omnipotencia del ahora llamado Partido Revolucionario Institucional como el órgano electoral permanente del Gobierno– subsistirá potencialmente la posibilidad de los engendros funcionales del *continuismo tutelar* y de los gobiernos sectarios, y, cosa peor, la propensión a ellos.”⁴³⁸

Después de la devaluación, Los discursos pronunciados por el presidente Alemán **defendían las políticas aplicadas en vista de que ‘la industria nacional no pudo importar maquinaria y equipo a precios bajos’, Alemán argumentaba que de no haber devaluado** la moneda, el crédito se hubiera restringido y por consiguiente, se hubieran suspendido muchas obras públicas, que para esta época eran el motor de la economía y la fuente primaria creadora de empleos en el país. Es más, el Presidente pidió que no se exagerara el significado de la devaluación, ya que la cotización internacional de una moneda ni

⁴³⁷ Antonio Carrillo Flores, “Prácticas, métodos y problemas del financiamiento del desarrollo económico de México”, en: *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. 2, núm. 1, México, 1950, p. 29

⁴³⁸ Pani, *El retroceso democrático del Nuevo Régimen*, México, s.e 1947, pp. 44-45.

expresaba la riqueza del país ni el bienestar de sus habitantes.⁴³⁹ La centralización del poder en manos del Ejecutivo trajo consigo la dirección de la economía nacional con base en lineamientos erráticos ya que se estaba apoyando a un sector empresarial dependiente.

La apreciación histórica de la realidad concreta en específico, se distinguía la crítica a la promulgación de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo (1950) la cual tendió a regular la intervención del Estado en materia económica y facultó al Ejecutivo para dictaminar los precios máximos al mayoreo y menudeo, la regulación de una buena parte de la actividad económica nacional, con base al argumento que sería una medida transitoria en lo que terminaba la guerra de Corea.⁴⁴⁰ Sin embargo, lo que dista decir fue que se afianzaron las tendencias de intervencionismo y proteccionismo insertas desde décadas pasadas.

En este marco, a principios de la década de 1950, se gestó otro debate con los desarrollistas que confrontaron la política de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones. **Entre 1953 y 1955 se gestó el llamado “debate financiero ministerial”**⁴⁴¹ entre Luis Montes de Oca y Alberto J. Pani, quienes estaban a favor de la estabilidad de la economía; mientras que por otro lado, Eduardo Suárez y Ramón Beteta, quienes eran los artífices de la política económica desarrollista, de crecimiento sostenido. La discusión se centró en el tema de la inflación entre los ortodoxos monetarios y los desarrollistas, en palabras del analista Francisco Suárez.⁴⁴²

El debate lo inició Luis Montes de Oca en cinco artículos publicados en el *Excelsior* en enero de 1953 y en agosto de 1954. En los cuales propone corregir la inflación observando las causas de lo generan; por una parte, señala, que el aumento de los precios de productos de importación, la deficiente producción agrícola, la existencia de monopolios, los especuladores y acaparadores que propician el coyotaje, la falta de transportes adecuados para el comercio y el excedente de circulante, son entre algunas de las principales causas **de la precaria situación económica que a su juicio prevalecía, porque “la inflación**

⁴³⁹ Blanca Torres, “Hacia la utopía industrial” en: *Historia de la Revolución Mexicana*, Tomo 21, El Colegio de México, 1984, pág., 124.

⁴⁴⁰ Para ver las mercancías que fueron de control, se recomienda ver el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1951 la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, y exposición de motivos en: *Diario de Debates*, 21 de diciembre de 1950.

⁴⁴¹ Antonio Manero, *La revolución bancaria en México*, *op. cit.*, p. 279-304

⁴⁴² Francisco Suárez Dávila “Desarrollismo y ortodoxia monetaria...”, *op. cit.*, pp. 281-358.

monetaria que ha vivido México es la cusa original de la perturbación registrada en el tipo **de cambio.**”⁴⁴³

Por su parte, Alberto J. Pani cuando publicó el libro llamado *El problema supremo de México*, donde expuso que él había iniciado la rehabilitación económica nacional, eliminado la deflación de 1931, **sin llegar al extremo con la inflación, con una ‘reflación necesaria’ debido a que era indispensable nivelar** la caída de los precios. Al tiempo, Eduardo Suárez reviró el eufemismo que ocultaba con tales argumentos, al manifestar lo pernicioso que consideraba Pani los efectos inflacionarios en la desigualdad social, que lo ideal sería **“conciliar la estabilidad con el desarrollo económico”**.⁴⁴⁴

En lo que concierne a la política de contención de la inflación la Secretaría de Hacienda y el Banco de México unieron esfuerzos para evitar que la entrada de divisas extranjeras (principalmente dólares) generaría al momento de su cambio por pesos mexicanos, un incremento de circulante y por consiguiente inflación. Las políticas que se establecieron para evitar el aumento de la inflación fueron el retiro de circulante del mercado interno, restringir el crédito bancario y ordenar a los bancos que vendieran oro y plata para absorber liquidez.⁴⁴⁵ Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes ya que el Banco de México mantuvo el flujo crediticio hacia el gobierno federal, para que éste pudiera mantener y realizar inversiones públicas. Por el lado de la entrada de divisas se generó un impacto en la balanza de pagos, que si bien fue temporal, aumentó de manera directa la base monetaria a través de las reservas internacionales del Banco de México, es decir, al cambiar los dólares u otras divisas por pesos hizo crecer la cantidad de dinero en circulación. Pani sostenía que el problema supremo de México residía en la cuestión monetaria; mientras que Suarez, consistía en el bienestar de la población combinado con la equitativa distribución del ingreso.

⁴⁴³ *Vid. Excélsior* 12 de agosto de 1954. Luis Montes de Oca, *Cinco artículos sobre devaluación monetaria*, México, [s.e.] 1954.

⁴⁴⁴ Eduardo Suárez, “Más que estabilizar, elevar el ingreso”, *Excélsior* del 12 de mayo de 1955.

⁴⁴⁵ La política crediticia consistió principalmente en seleccionar a las empresas y ramas industriales que posibilitarían crecimiento, para otorgarles un crédito dejando de lado a la mayor parte de las solicitudes registradas.

Conclusiones

La reconstrucción económica fue el discurso colectivo de los técnicos, contadores e ingenieros quienes fueron los protagonistas de la nueva política económica; siendo el hilo conductor de la presente tesis, observamos las acciones concretas de los funcionarios que proyectaron las ideas de reconstrucción, en el período comprendido entre 1924 a 1934, destacando las estrategias particulares utilizadas por Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca, quienes coadyuvaron a consolidar la administración pública moderna. Ambos tuvieron gran habilidad en las negociaciones internacionales y por su ideología se convirtieron en figuras claves del nuevo grupo revolucionario. De la misma forma, la reconstrucción económica involucró parte del reacomodo de fuerzas de los agentes de gobierno, además implicó un proceso de transformación de instituciones que sirvieron para la consolidación del poder político, significó en suma la restauración del poder económico. Como período histórico, se verifica una transición entre una etapa revolucionaria armada, donde se fracturaron los mecanismos económicos, financieros y administrativos, para dar inicio a una fase de reorganización de las disposiciones legales y administrativas de los organismos de gobierno, gestó implícitamente, un proceso de centralización y modernización, con las recién formadas instituciones. En conjunto, todo ello benefició para consolidar el régimen cardenista, la economía mixta y el crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones, porque ya se habían consolidado las bases para su desarrollo.

El ingeniero Alberto J. Pani fue liberal progresista, Ateneísta, reformista y pragmático, pretendió incentivar el crecimiento económico, al no restringir la circulación dentro de la economía nacional fiel al sistema capitalista de libre empresa, condujo su ideología por mantener el orden natural, trabajar en común por la patria, propio y colectivo para combatir desde su trinchera la desigualdad social y material de todos los mexicanos. Pani contó con un privilegiado equipo de trabajo, quienes coincidieron con sus planteamientos liberales, del capitalismo revolucionario, fueron propuestas con un gran valor patriótico y nacionalista, que conjugaron valores e ideales que podemos englobar en la corriente del nacionalismo revolucionario –defensores de la aplicación de la Constitución de 1917–, incorporó las ideas de proyectar un Estado fuerte e intervencionista, que estableciera un control sobre el territorio y recursos naturales, y que defendiera la soberanía sobre los grupos sociales e inversiones extranjeras. En cuanto a su visión sobre la intervención del Estado, Pani la consideraba como oportuna parcialmente, sólo con el objetivo de garantizar una economía de mercado, la libre competencia y la igualdad de oportunidades, además de combatir los monopolios. Pani abanderó la reconstrucción económica como un proyecto gubernamental y junto con la mayoría de sus colaboradores tecnócratas promocionaron la reforma financiera, administrativa y bancaria que requirió la nación. Para lo cual, tuvo que conciliar con los sectores productivos: industriales y comerciantes, en este sentido, **Pani propone el ‘Decálogo del capitalista revolucionario’ con un discurso** de moralidad económica manteniendo su liderazgo como operador político.

Mientras que el contador Luis Montes de Oca fue liberal ortodoxo, operador financiero y banquero, traductor de la obra de Walter Lippmann y de Ludwig Edler von Mises, seguidor de la *Escuela austriaca* quienes insistían en la validez del *laissez faire* frente al socialismo, la intervención del Estado y todas las variantes estatistas. La base de su pensamiento económico se definió en la estabilidad de precios, la libertad de comercio, de asociación y de empresa; además de abolir las restricciones al transporte marino, la derogación de leyes anticolusivas y el establecimiento del impuesto de la renta, como principal fuente de recaudación, partidario de la Ley Say que dicta: toda oferta genera su propia demanda. La planeación económica, con Montes de Oca fue la liberación del mercado laboral y despidos masivos intensificando la demanda para favorecer a la iniciativa privada con salarios bajos, conforme al discurso de Mises, censurar el apoyo sindical y el uso del salario mínimo, porque implicaba elevados gastos gubernamentales, lo que favorece precios bajos para los bienes de consumo y precios altos, para los productos agrícolas.

Pani y Montes de Oca convergen en tener un pensamiento económico liberal, se matiza su postura como un liberalismo progresista, para el primero; mientras que se perfiló al segundo con inclinaciones al liberalismo ortodoxo. Así divergen en su ideología y en el manejo político de su generación por ende dispar. Ambos fundamentan estar contra todo estatismo, dictadura o socialismo, a los que ven como claros enemigos. Pani, en particular, en su segundo periodo como secretario de Hacienda, se mostró como un liberal converso porque estaba formado con las ideas de la escuela clásica, que eran el paradigma del pensamiento económico predominante, pero con la Gran Depresión se comenzaron a cuestionar sobre los modelos de desarrollo, gestando una ruptura con las teorías ortodoxas neoclásicas predominando un interés hacia el nacionalismo económico y el intervencionismo, que fueron los principales cuerpos conceptuales que se diluyen en la historiografía económica. Pani implementó un plan de estímulo de la economía, fue de manera progresista y que se adelantó a los planteamientos de Keynes, con la reforma a la Ley Calles, ya que efectuó el modelo expansionista, el cual se refiere a que el capitalismo adolecía de una insuficiente demanda efectiva que limitaba la inversión y el nivel de ocupación, con una efectiva política estatal que interviniera en asuntos como la política monetaria, con ello se logró una expansión –así como inversiones estatales en obras públicas–, consiguió una redistribución del ingreso más equitativa para nivelar las desigualdades sociales que afectaban al consumo en general. La iniciativa que tomó Pani se convirtió en la política económica, que se continuaría por varias décadas en inversión en el bienestar social, para poder alcanzar niveles de crecimiento económico, a la par de los países emergentes.

La situación económica que se vivió en la época posrevolucionaria condujo a un desequilibrio entre los ingresos y egresos federales. La reconstrucción fiscal no fue sólo una cuestión de recaudar más dinero, sino también reconocer y fortalecer a los sectores productivos, la atención a los presupuestos deficitarios y los gastos públicos. El Estado posrevolucionario necesitó legitimar y convencer para el cobro de los impuestos garantizando su buen uso, en concordancia directa con los industriales, banqueros y hombres de negocio. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público redujo los gastos y aumentó los impuestos, introdujo la política pública de reducción de los salarios de los trabajadores y despidos masivos, al no poder pedir préstamos o crédito con el exterior para estabilizar las finanzas nacionales, ya que le daban mucho peso al equilibrio fiscal. La estructura tributaria desde la promulgación de la Constitución de 1917 tuvo modificaciones sustanciales, propuestas en su mayoría por las convenciones fiscales, en las cuales se

reunieron representantes de las haciendas locales y federales para analizar el marco jurídico y económico para el cobro de los impuestos. Este proceso impulsó el federalismo fiscal, pretendió centralizar, administrar y redistribuir los ingresos de manera nacional a los estados y los municipios.

En este sentido, se explica la transición del régimen basado en el impuesto *ad valorem* al de un sistema apoyado en la progresividad de los impuestos. A la par, durante todo el período, se analizó una reconstrucción administrativa en el sentido de modernizar el manejo de los despachos dependientes de la Secretaría de Hacienda, lo que incluyó definir las funciones, profesionalización, exámenes de carrera, desmilitarización y juramentos para quienes ocuparan los cargos públicos. Con las reformas al sistema fiscal se obtuvo el equilibrio deseado, entre otras razones, porque al centralizar los recursos la federación fortaleció los cuatro órdenes de gobierno: regulación, incentivos, administración y reparto de los ingresos; mientras que los municipios los recaudan y se dividirían las competencias. Con estas estrategias argumentaron mejor la redistribución y corregir los desequilibrios intrarregionales, así negociaron las bases económicas para establecer el presidencialismo que centralizó la concurrencia en manos del poder Ejecutivo.

Por otra parte, la transición financiera durante la reconstrucción significó el restablecimiento bancario y el abandono del sistema monetario prevaleciente desde el Porfiriato. Entre los desafíos de la Hacienda pública posrevolucionaria fueron la consolidación del sistema bancario central, para darle validez al artículo 28 constitucional, para garantizar la emisión de los billetes y monedas, actuar de banquero del Estado y ser el conductor de la política monetaria. Dichas expectativas se verifican con la fundación del Banco de México, S.A. Particularmente se hizo hincapié en los antecedentes de un sistema financiero desmoronado por la Revolución Mexicana y por las incautaciones, lo cual no cobró cohesión hasta la Convención Nacional Bancaria de 1924, que sentó las bases para la creación del Banco de México, debido a la agrupación y negociaciones de los sectores interesados. Una vez inaugurada la institución central de emisión, analizamos la disyuntiva que plantearon tanto Alberto J. Pani como Luis Montes de Oca como titulares de la Hacienda Pública al realizar las reformas monetarias y dar paso a la modernización del sistema financiero nacional. Esta etapa de reconstrucción y reorganización del sistema bancario estuvo aparejada con la puesta en marcha de instituciones estatales, aunque todavía frágiles, adquiriendo mayor autoridad sobre la regulación económica, reorganización del crédito y poder administrar el Erario público. Dichos cambios, se

desarrollaron de manera paulatina, lo entendemos como un proceso de modernización que adquirió mayor importancia con la rápida recuperación, ya con el régimen cardenista; aunque estas primeras acciones estatales en el ámbito institucional fueron esenciales para poder sobrevivir a los estragos de las luchas armadas, las pugnas políticas y la caída de los precios internacionales como principales factores exógenos y endógenos de las crisis financieras durante este ciclo económico.

Las negociaciones con los banqueros sirvieron para calmar un poco la intranquilidad producto de los desajustes crediticios por las incautaciones y la falta de solvencia del Gobierno federal para cubrir los compromisos con sus deudores. Si bien, en materia legislativa se da una activa participación, ésta ayudó a ordenar y formalizar con cuáles bancos se podía contar, lo que tuvieran liquidez y capital; actualizar los bonos de deuda; distribuir los antiguos bancos de emisión, en hipotecarios y refaccionarios, en agrícolas o industriales; entre otras categorías en las que se comenzó a reordenar al capital financiero. En este proceso, el sistema bancario quedó sometido a la completa vigilancia del Estado y sus instituciones de manera vertical, a la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria, con lineamientos cada vez más claros de centralización en la política monetaria y financiera.

Entre el lapso de 1920 a 1932, el gobierno siguió una política económica neoclásica se dejó que la oferta monetaria se contrajera, porque se buscaba un balance fiscal e incluso excedentes. El Banco de México nació como una institución independiente y autónoma, a través de la Ley constitutiva, se facultaba al banco para regular la circulación de la moneda y el tipo de cambio, a la par se hizo cargo de los depósitos de la Tesorería. El titular de la Secretaría de Hacienda gozaría el derecho de veto respecto a las operaciones que involucraran la emisión de billetes y manejo de deuda. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 28 constitucional, poseía el monopolio para la emisión de billetes; sin embargo, fue restringida al doble de la reserva en oro en caja: en barras y monedas nacionales o extranjeras. La ley estableció un reembolso y llevaría consigo todas las garantías para el redescuento con los bancos asociados para satisfacer sus necesidades y con ello prevenir inflaciones. Con estas medidas se pretendía recuperar la confianza en los billetes, dañada desde la Revolución con la impresión del papel moneda, porque todos los billetes descontados debían pertenecer a los bancos asociados con el Banco de México, aprobadas por la Comisión Nacional Bancaria y tendrían un resello otorgado por la Oficina Impresora de Estampillas, a pesar que se argumentaba la libre conversión a

oro, a la vista al portador del billete del Banco de México, no tenía una aceptación general, como lo fueron las monedas de plata en las que se basaba el sistema monetario, el cambio fue paulatino.

A partir de la Segunda Convención Nacional Bancaria de 1928 mostraron un esfuerzo por perfeccionar al máximo la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, la cual centralizó las funciones para bancos hipotecarios, refaccionarios y de fideicomiso quedarían bajo la inspección de la Comisión Nacional Bancaria, aplicando sanciones a quienes no se ajustaran estrictamente a las disposiciones legales. A partir de 1930, la Comisión estableció las tasas de interés y el tipo de cambio fluctuante en el Banco de México. A la par, siguieron las recomendaciones de esta Convención para instaurar la Asociación de Banqueros de México, A.C., para defender y gestionar los intereses de sus agremiados. La primera tarea de la Asociación fue convocar a la Tercera Convención Nacional Bancaria en 1931, la cual se dio en el marco de plena crisis económica. Desde este foro, Luis Montes de Oca persuadió a los banqueros para solidarizarse y afrontar el problema de la estabilización monetaria; sin embargo, en vez de discutir la crisis económica por la que se atravesaba; se cernieron a los temas de la legislación bancaria, los cuales eran problemas momentáneos. Montes de Oca no obtuvo el apoyo esperado y sus propuestas fueron refutadas. En tan sólo dos días, prepararon la discusión agilizando los temas diversos, con criterios específicos, sus recomendaciones fueron limitadas, en comparación con las anteriores Convenciones, que trascendieron en el plano macroeconómico mostrando balances y estudios del sistema bancario.

La política monetaria de Luis Montes de Oca fue inducir la necesidad del billete del Banco de México, haciendo menos abundante la moneda metálica; para lo cual, suspendió las acuñaciones, reacuñaciones y retirar de circulación el exceso de plata circulante. El peso plata era utilizado de manera tradicional por el mercado interno para con la antigua paridad de 75 gramos de oro. El régimen de cambio era flexible y la única moneda de curso plenamente legal era el oro (patrón oro); pero la que se utilizaba era la cotización del peso de plata frente al dólar, no con respecto al oro (bimetalismo cojo). La plata comenzó a descender en estrecha correlación con la caída de sus precios internacionales y con respecto al dólar. A finales de 1929 se prohibió la exportación de oro, se comenzó a atesorar, debido al Crack de la bolsa neoyorquina. Al escasear el oro, hablaban que la plata no tenía similar poder liberatorio, dificultando las transacciones comerciales. Los esfuerzos de la Secretaría de Hacienda para neutralizar los efectos de la caída y depreciación de la

moneda de plata, lanzando nuevas cantidades de oro a la circulación, fueron inútiles por el acaparamiento, el contrabando y la fuga de capitales, lo que acentuó la crisis.

La crisis alcanzó su momento más crudo en 1930, crearon una Comisión Reguladora de Cambio y Moneda quitando al Banco de México sus funciones cambiarias y de moneda. Luis Montes de Oca invitó a Manuel Gómez Morín a dirigir esta Comisión que pretendió la estabilización de la moneda nacional y la normalización de los tipos de cambio sobre el exterior. Durante los siete meses que esta Comisión operó, no logró detener la devaluación del peso. Como último recurso se nombró a Plutarco Elías Calles, Presidente del Consejo de Administración del Banco de México, S.A., con ello, inició el plan de estabilización de la moneda de plata, con la Ley Monetaria promulgada el 25 de julio de 1931, llamada Ley Calles, otorga a la moneda de plata el poder liberatorio ilimitado, sacando del curso legal a las monedas de oro, prohibiendo acuñarlas, las declaraba de libre exportación e importación. Los bancos debían recibir la cantidad legal de plata en pago de obligaciones contraídas en oro y sus depósitos en oro podían ser retirados a razón de 30% en monedas de oro y el resto a la par.

Asimismo, se creó la Junta Central Bancaria para cuidar las reservas monetarias que resguarda el Banco de México en sus bóvedas, calificar el redescuento, tanto para la banca comercial, como almacenes, depósitos y fideicomisos. A pesar de establecerse como la cúpula del sector bancario no logró controlar el coyotaje y la especulación desmedida de las divisas frente al peso. Se requirió más que el fiel apoyo al Presidente para apaciguar la inquietud y tranquilizar al nervioso público, por la desmonetización del oro. Con la libre exportación del oro como mercancía permitió nivelar la balanza de pagos y nivelar el presupuesto, el problema principal fue la especulación y los malos manejos de los bancos, si bien se debían dar ajustes para obstaculizar la fuga de capitales; en tiempos de crisis, el desequilibrio sólo podía ser corregido a través de una acción reguladora sobre la moneda y el crédito. Por ello, Luis Montes de Oca tenía la firme convicción de discutir sobre la política monetaria, tema principal de su administración, pero los cambistas no apoyaron a estabilizar el sistema monetario, en su opinión, los bancos eran quienes cometían el error, por su ambición acaparadora, porque pensaba que con la restricción monetaria se mejorarían los términos de intercambio y se corregirían los desequilibrios en la balanza de pagos, pero al contrario produjo un gran golpe deflacionario, por el alza de los precios internacionales que influyó en los precios internos, desde la crisis de 1929.

La deflación, no afectó a los acreedores nacionales, ya que la unidad monetaria continuó teniendo el mismo poder adquisitivo, pero sí afectó a los deudores de monedas extranjeras, ya que se elevó la cotización de divisas que estaba emparejada con la depreciación de la moneda nacional, la que se manifestaba en una fuerte devaluación de 2 pesos por dólar, con Montes de Oca, a 3.16 pesos por dólar en 1932, con Alberto J. Pani. Al dejar fluctuar el peso, según los expertos, se establece una medida contracíclica que impulsó la economía para superar la recesión. **Pani propone un método práctico: “librar al país de la deflación, pero sin empujarlo al extremo opuesto de la inflación” porque disminuye la capacidad** adquisitiva de los salarios y empobrece, para lo cual, deroga prácticamente el Plan Calles. La reforma monetaria de 1932, contemplaba la posibilidad de introducir de nuevo la plata como moneda de cambio y acuñarla lo más rápido posible. En lugar de defender el tipo de cambio contrayendo la reserva de dinero, como lo había hecho anteriormente. Pani siguió una política monetaria expansionista y permitió la flotación del peso, mediante una combinación de creciente acuñación de plata y emisión de papel moneda, medidas que pretendían alentar el consumo y controlar la caída del comercio externo de los metales. A la par, se alentó la producción, ya que se invirtió crecientemente en infraestructura.

El Banco de México reformó la Ley constitutiva en 1932, en la cual prohibió llevar a cabo operaciones con particulares; obligar a los bancos de crédito y depósito nacional y extranjera a asociarse con el Banco de México; ampliar las facultades para poder emitir bonos, de caja, letras de cambio y bonos prendarios de los Almacenes Generales de Depósito; establece una ley complementaria que sujetaba las acuñaciones del Banco de México y demás resoluciones del Consejo de Administración al veto del secretario de Hacienda, en caso que sus decisiones afectaran el equilibrio económico de la República; además disolvía la Junta Central Bancaria y promovía un consejo especial, con los mismos delegados del Consejo de Administración; también daba la posibilidad de prestarle al Gobierno Federal, debido a que el Banco de México administraba la cuenta general de la Tesorería; facultaba al Ejecutivo con la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito para legislar en materia de moneda, instituciones de crédito y sus auxiliares. Asimismo, se decretó la Reserva Monetaria de 1933, con la finalidad de otorgarle mayor peso al banco central, porque devolvió al Banco el control de la acuñación de la plata, se acortó la oscilación de las cotizaciones internacionales, estabilizó el peso y le otorgó sustento a los billetes. Con estas medidas, le dieron mayor confianza al papel moneda porque era convertible libremente en la moneda legal, plata. El público lo podía aceptar a voluntad, pero las oficinas del gobierno estaban obligadas a aceptarlo para toda clase de pagos. Fue

hasta 1935, con Luis Montes de Oca en la dirección del Banco de México, cuando el billete del Banco de México se le otorgó el poder liberatorio ilimitado.

Estas últimas reformas fueron decisivas para la introducción del moderno sistema con papel moneda, que facilitaba el intercambio comercial y financiero; con ello, el Banco de México daba salida a sus billetes y acumulaba una reserva metálica considerable, que estabilizaba el tipo de cambio en 3.60 pesos por dólar, a partir de diciembre de 1933. Así inició la recuperación económica estimulando la actividad económica con la amplitud del mercado interno y externo, se elevaron los precios y subieron las ganancias. Al restablecer el equilibrio, se usó el superávit para impulsar la construcción de carreteras y presas, en construir los edificios para las Escuelas Agrícolas Regionales, se impulsó la creación de 32 nuevos bancos comerciales y el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. A partir de 1934, ya se logra ver más claramente la participación del Banco de México como banco central, porque efectúa el redescuento de las carteras de los bancos; esto facilitaba las operaciones comunes e hizo que se aumentara la confianza en su actuación y se hizo más fuerte la estructura bancaria del país; fue un largo proceso de aceptación entre el público. En general, porque el uso forzoso de los billetes del banco central impactó y causó pánico, pero con el tiempo y el pago de las nóminas gubernamentales, se incrementó la demanda.

El sistema bancario y monetario entre el período de 1920 a 1934 tuvo cambios significativos en materia de institucionalización, observamos las inquietudes de los banqueros y funcionarios que dirigieron la política económica; tres momentos claves que nos ayudaron a entender su dinámica fueron los Congresos de Banqueros en 1924, 1928 y 1932, cada cual apoyó con diversas recomendaciones concretas para dinamizar el sector. La transición financiera se caracterizó por tener el paradigma de modernidad, pero las características coyunturales del proceso internacional se dan por una oleada de centralización y desajustes como lo fue la crisis de 1926 y recesión económica de 1931. El otro componente bancario que es: el monetario, fue adquiriendo nuevos matices con la implementación del billete, papel moneda, avalados por la institución central. La fundación del Banco de México fue una conquista de la Revolución Mexicana, en materia económica; paulatinamente, se consolidó como banco de bancos. Es decir, un banco central con billetes y monedas de circulación nacional, que le dio al país una mayor estabilidad y elasticidad al sistema monetario.

Asimismo prestamos atención a las vicisitudes que enfrentaron los Secretarios de Hacienda para fortalecer al rubro, a pesar de las presiones externas y la crisis que azotó gravemente el capital financiero, coincido con el balance de analistas contemporáneos quienes afirman que la fallida e ineficaz reforma monetaria de 1931 se debió en gran medida a las practicas ortodoxas en la política monetaria que había implementado Luis Montes de Oca desde el inicio de su administración, la cual consistió en la reducción de la emisión de moneda. Con el Plan Calles aumentó los efectos recesivos, porque se redujeron las exportaciones y los términos de intercambio con los mercados externos. A la par, la escasez de crédito, de billetes y de plata no llenaron el vacío que dejaba la desmonetización del oro, cayendo en la deflación, provocada en gran medida, por los agiotistas y usureros que atesoraban, exportaban oro ilegalmente, por contrabando; además, no se pudo nivelar el descuento entre los tipos de cambio: depreciación del peso frente a las divisas y volatilidad del valor de la moneda de plata.

Mientras que la eficacia mostrada por Alberto J. Pani en la Secretaría de Hacienda en términos de política monetaria fue debido a que aplicó, en términos generales, una política económica expansionista y heterodoxa. Una vez que Pani regresó a corregir los desajustes del Plan Calles, decidió mantener las finanzas públicas con presupuestos deficitarios, se apoyó en el Banco de México, impulsando fortalecer sus reservas, ello le daría más estabilidad, conjunto a los nuevos dictámenes de restructuración que obligaba a los bancos a asociarse al banco central, pudieron sacar a la circulación mayor cantidad de billetes y su aceptación fue mejorando. A la par, quitaron las restricciones para la acuñación de la plata, así Pani como representante del gobierno mexicano promocionaron la plata como divisa fuerte y propusieron en la Conferencia Monetaria y Económica de Londres de 1933, la rehabilitación de la moneda plata, adoptar el bimetalismo como una solución a la crisis, así como mejorar los precios a través de tratados multinacionales.

5. Apéndice 1. Estadístico

**Cuadro 1.1 Valor del comercio Exterior
(Millones de Dólares)**

| Año | Importación | Exportación | Saldo |
|------------|--------------------|--------------------|--------------|
| 1917 | 99.7 | 160.6 | 60.9 |
| 1918 | 152.6 | 207.5 | 54.9 |
| 1919 | 119.1 | 197.9 | 78.8 |
| 1920 | 147.6 | 425.4 | 277.8 |
| 1921 | 241.7 | 275.9 | 134.2 |
| 1922 | 150.5 | 313.9 | 163.4 |
| 1923 | 153 | 276 | 123 |
| 1924 | 155.2 | 297 | 141.8 |
| 1925 | 192.6 | 336.2 | 143.6 |
| 1926 | 184.2 | 334.2 | 150 |
| 1927 | 163.4 | 298.9 | 135.5 |
| 1928 | 172 | 284.8 | 112.8 |
| 1929 | 177.8 | 274.7 | 96.9 |
| 1930 | 154.9 | 203 | 48.1 |
| 1931 | 81.7 | 150.8 | 69.1 |
| 1932 | 57.3 | 96.4 | 39.1 |
| 1933 | 69.9 | 104.3 | 34.4 |
| 1934 | 92.8 | 178.8 | 86 |
| 1935 | 112.8 | 208.4 | 95.6 |
| 1936 | 128.9 | 215.4 | 86.5 |
| 1937 | 170.5 | 247.9 | 77.4 |
| 1938 | 109.3 | 185.4 | 76.1 |
| 1939 | 128.2 | 216.1 | 87.9 |
| 1940 | 132.4 | 213.9 | 81.5 |

Fuente: *Anuario Estadístico del Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos*, 1948

**Cuadro 1.2 México: Producto interno bruto por sectores y por
persona ocupada 1900-1940**

(precios de 1950)

| Sector | 1900 | 1910 | 1921 | 1930 | 1940 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Producto por sectores (%) | | | | | |
| Primario (a) | 29.3 | 31.3 | 28.9 | 23.1 | 23.9 |
| Industrias (b) | 18.2 | 21.1 | 25.2 | 27.2 | 27.0 |
| Servicios (c) | 52.5 | 47.6 | 45.9 | 49.7 | 49.1 |
| Producto por persona ocupada (productividad media= 100) | | | | | |
| Primario (a) | 42.2 | 45.8 | 40.5 | 32.8 | 35.5 |
| Industrias (b) | 109.5 | 122.5 | 186.1 | 181.4 | 174.0 |
| Servicios (c) | 378.1 | 328.9 | 305.5 | 340.4 | 257.3 |

Fuente: Nacional Financiera, S.A.: *La economía mexicana en cifra, 1970*,

a) Agricultura, ganadería, caza y pesca.

b) Minería, petróleo, manufactura, construcción y electricidad.

c) Servicios públicos y privados y actividades no especificadas.

Cuadro 1.3
Producto Nacional Bruto, sectores,
1921-1934
(millones de pesos a precios de 1950)

| Año | Agricultura | Ganadería | Minería | Petróleo | Manufacturas | Transportes | Otras actividades | Total |
|------------|--------------------|------------------|----------------|-----------------|---------------------|--------------------|--------------------------|--------------|
| 1921 | 2 606 | 1 079 | 610 | 1 007 | 1 512 | 411 | 7 335 | 14 560 |
| 1922 | 2 599 | 1 085 | 829 | 949 | 1 522 | 410 | 7 505 | 14 899 |
| 1923 | 2 590 | 1 090 | 1 062 | 937 | 1 528 | 441 | 7 763 | 15 411 |
| 1924 | 2 582 | 1 096 | 1 064 | 851 | 1 466 | 464 | 7 636 | 15 159 |
| 1925 | 2 575 | 1 101 | 1 168 | 737 | 1 889 | 521 | 8 111 | 16 102 |
| 1926 | 2 917 | 1 106 | 1 299 | 647 | 2 111 | 523 | 8 732 | 17 335 |
| 1927 | 2 758 | 1 111 | 1 418 | 436 | 2 137 | 543 | 8 529 | 16 932 |
| 1928 | 2 947 | 1 117 | 1 484 | 359 | 2 082 | 567 | 8 684 | 17 240 |
| 1929 | 2 322 | 1 122 | 1 585 | 326 | 2 199 | 717 | 8 395 | 16 666 |
| 1930 | 1 975 | 1 081 | 1 435 | 321 | 2 189 | 710 | 7 827 | 15 538 |
| 1931 | 2 612 | 1 119 | 1 252 | 261 | 2 080 | 669 | 8 113 | 16 106 |
| 1932 | 2 320 | 1 109 | 868 | 269 | 1 524 | 606 | 6 798 | 13 494 |
| 1933 | 2 565 | 1 099 | 905 | 297 | 2 025 | 525 | 7 527 | 14 943 |
| 1934 | 2 273 | 1 275 | 1 077 | 354 | 2 199 | 726 | 8 023 | 15 927 |

Fuente: *México 50 años de Revolución*, t. 1, Economía, FCE, 1960, cuadro 3, p. 588

Cuadro 1.4 Componentes de la oferta monetaria

| Año | 1925-1940 (porcentaje) | | |
|------------|---------------------------|-----------------|---------------------------|
| | Monedas | Billetes | Cuentas de cheques |
| 1925 | 76.0 | 0.3 | 23.7 |
| 1926 | 75.3 | 0.3 | 24.4 |
| 1927 | 77.1 | 0.2 | 22.7 |
| 1928 | 75.7 | 0.4 | 24.0 |
| 1929 | 75.1 | 0.3 | 24.6 |
| 1930 | 74.1 | 0.2 | 25.7 |
| 1931 | 64.6 | 0.4 | 35.0 |
| 1932 | 47.1 | 10.5 | 42.4 |
| 1933 | 42.0 | 16.5 | 41.5 |
| 1934 | 41.2 | 18.4 | 40.4 |
| 1935 | 26.8 | 34.8 | 38.4 |
| 1936 | 28.2 | 36.7 | 35.1 |
| 1937 | 31.2 | 37.7 | 31.2 |
| 1938 | 34.0 | 35.6 | 30.4 |
| 1939 | 29.7 | 38.1 | 32.2 |
| 1940 | 29.5 | 32.9 | 37.6 |

Fuente: Ernesto Fernández Hurtado, *50 años de la banca central, Ensayos conmemorativos, 1925-1975*, México, FCE, 1975, p. 142.

Apéndice 2.

Convenciones Nacionales Fiscales recomendaciones particulares

Primera Convención Nacional Fiscal (del 10 al 22 de agosto de 1925).

I.- Comisión de Plan Nacional de Arbitrios

Impuesto a la propiedad territorial

- Se uniformó la imposición fiscal territorial en la República sobre la base de gravar la rentabilidad potencial media de la tierra.
- Se **efectúo para efectos de valorización sobre “unidades tipo” en las calidades urbano, riego, temporal, agostadero, cerril, etc.**, teniendo en cuenta las características agronómicas y la ubicación, las facilidades de comunicación y/población.
- Toda exención de impuesto territorial se consideró antieconómica, y por lo tanto debería proscribirse.
- Se propuso la catastración provisional en todos los Estados de la República, a fin de **que ingenieros comisionados al efecto refirieran todos los predios a las “unidades tipo”** ya valorizadas.
- Se suprimió la contribución de traslación de dominio que dificultó el acceso a la tierra a quien deseaba cultivarla.
- Se reglamentó el impuesto progresivo sobre herencias territoriales como medio para evitar que los herederos se beneficiaran totalmente con bienes que daban origen a desigualdades.

Impuesto sobre el comercio y la industria

- Se uniformaron los impuestos sobre el comercio y la industria en el país.
- Se propuso sustituir impuestos de patente, compraventa y capitales, por uno que se basara en los supuestos beneficios obtenidos.
- Se establecieron cuotas diferenciales según los productos: aumentándose para los productos perjudiciales y disminuyendo para los artículos y productos de consumo indispensables para la vida.
- Una comisión determinaría los coeficientes de utilidad referidos y las cuotas del impuesto.

Impuestos especiales

- Se recomendó desaparecer los impuestos especiales.
- Sólo se recomendó este impuesto cuando fuera abundante la producción o por su alto valor, y para artículos de consumo perjudicial.
- Se propuso un gravamen uniforme para productos con impuestos especiales.
- Cuando un Estado pretendía gravar un producto regional, se recomendó ponerse de acuerdo con otros Estados que gravaban el mismo producto.

Impuesto sobre el capital

- Debía establecerse un sistema de impuestos uniforme que gravara todas las herencias, legados y donaciones en el país.
- El impuesto debía ser subjetivo, tomando como base la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.

- No habría exenciones de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones.

Actos jurídicos y adquisiciones profesionales

- Se propuso suprimir los impuestos que gravaban las actuaciones judiciales y administrativas y la formalización de los actos jurídicos.
- Se suprimieron los impuestos sobre asientos que hicieran las oficinas del Registro Civil, respecto del estado civil de las personas.

II.- Comisión para el Estudio de la Concurrencia y Reformas Constitucionales

- Se recomendó adicionar el artículo 31 de la Constitución Política, donde se estableciera que cada cuatro años o cuando así lo consideraran los Estados o el Ejecutivo de la Unión, se reunirían en Convención en la Ciudad de México para analizar el sistema de impuestos. Si las decisiones de las Convenciones se aprobaban por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, serían obligatorias para los poderes locales y federales.
- Se recomendó adicionar la fracción III del artículo 117 de la Constitución Política, para que cada Estado o municipio recibiera del Gobierno Federal estampillas reselladas, que se emplearían para cobrar las participaciones correspondientes.
- Se recomendó al Ejecutivo Federal que organizara un Cuerpo Consultivo Fiscal que estudiara y facilitara la ejecución de los acuerdos de la Convención.
- Se definió cómo se distribuirían los impuestos cuya existencia se acordó en la Convención.
- Los ingresos municipales debían destinarse exclusivamente al servicio de la municipalidad.
- La Federación no podría distraer sus ingresos en subvenciones de Estados o en atención de servicios exclusivamente locales.

III.- Tercera Comisión (Discusión de temas de interés de los erarios locales)

- Se propuso que la Secretaría de Hacienda instruyera a sus empleados en el país a coordinarse con las oficinas locales de Hacienda, para simplificar y coordinar los procedimientos de recaudación.
- Se propuso cobrar a los Estados y municipios por: transmisión de mensajes oficiales a través de líneas federales telegráficas, y porte y certificación postal de asuntos oficiales.
- Se sugirió un intercambio de presupuestos de egresos, para lograr uniformidad en los emolumentos que retribuyan servicios públicos.⁴⁴⁶

⁴⁴⁶ SHCP, *Memorias de Hacienda de 1923, 1924, 1925*, Convención Nacional fiscal, pp. 125-175 .

Segunda Convención Nacional Fiscal. 1933

Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales

- Se acordó que la Convención Nacional Fiscal tuviera un estatus constitucional, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto de la federación como de los estados.
- Se recomendó que cada fuente impositiva reportara un sólo gravamen.
- Se insistió en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país.

Los principales acuerdos fueron los siguientes:

I.- Comisión de Plan Nacional de Arbitrios

Impuesto sobre la propiedad territorial

- Se reservó a la Comisión Permanente de la Segunda Convención Nacional Fiscal el trabajo de proyectar una Ley Tipo de Catastro Parcelario; estudiar las fuentes de ingreso que deberían aplicarse a costear los trabajos del catastro predial, y resolver la forma de coordinación entre estados colindantes y entre todos los estados y la federación.
- Con apoyo del catastro predial, se formaría un catastro rentístico, clasificando los terrenos por categorías, de acuerdo con su producción o con su productividad.
- Al contar con los catastros predial y rentístico, se organizaría el cobro de contribuciones, tomando como base la renta potencial media de la tierra.
- Se utilizarían los datos de los catastros parcelario y rentístico para proyectar cuotas uniformes.
- Se gravó la tierra desnuda de mejoras.
- Se suprimieron las cuotas de producción agropecuaria que aplicaban los Estados, por ser contrarias a la doctrina del impuesto territorial.
- Los municipios no podrían cobrar el impuesto territorial, más que por porcentaje sobre las cuotas del Estado.
- Se ratificó que toda exención de impuesto territorial debía proscribirse.

Impuesto sobre el comercio y la industria

- Se consideró indispensable obtener la uniformidad de la imposición al comercio y a la industria para consolidar la unidad económica del país, lo que era de lograrse solamente por medio de leyes de observancia general en toda la República, las que sólo podrían expedirse y modificarse previo acuerdo expreso de la mayoría de los Estados.
- Para alcanzar lo anterior, la Comisión Permanente de dicha Convención debía efectuar estudios y realizar las investigaciones indispensables para la determinación de las cuotas del impuesto y de las bases de la legislación general, debiendo la SHCP y los gobiernos de los estados colaborar para la realización de tales propósitos.
- Debía formularse un proyecto de ley para ser dado a conocer a los Estados, con el fin de que, en vista de las observaciones que formularon y las que presentó la SHCP, la Comisión Permanente de la Convención Nacional Fiscal redactara un proyecto definitivo que debería ser sujeto a la aprobación del Congreso de la Unión. Se estableció un sistema que, desde cierto punto de vista, podría considerarse como rígido ya que requería la aprobación de la mayoría de los Estados para llevar a cabo las modificaciones a la Ley de Impuestos al Comercio y a la Industria.

Impuestos especiales (industria)

- Se estableció que los impuestos especiales debían ser usados como elementos administradores de los recursos naturales, cuyo dominio corresponde a la nación, y como medios reguladores de tendencias sociales y económicas y, secundariamente, como recursos fiscales. Impuestos especiales gravarían: recursos naturales dominio de la nación y artículos con influencia adversa al interés social y sectores de la gran industria.
- Los impuestos especiales sobre hilados y tejidos y sobre cerillos y fósforos deberían ser transitorios y subsistir hasta que el impuesto general a la industria los comprendiera en forma adecuada.
- Los Estados podrían cobrar los impuestos que les correspondían en tabaco, alcoholes, bebidas alcohólicas, hilados y tejidos, cerillos y fósforos.

Impuestos sobre capitales (herencias, legados, donaciones)

- Se establecieron las bases para que fuera uniforme el cobro de impuestos en materia de herencias, legados y donaciones.
- El impuesto debía ser subjetivo, es decir, tomar como base la capacidad contributiva del sujeto del impuesto.
- Se definieron algunas exenciones.

Impuestos sobre actos jurídicos y adquisiciones profesionales

- Se avanzó hacia la eliminación en el Gobierno Federal y los Estados de los impuestos sobre transmisiones de dominio y sobre operaciones contractuales, que entorpecían la circulación de la riqueza, y se cambiaron por un impuesto sobre el incremento no ganado de la tierra.
- Se determinó que tanto en el gobierno federal como en los estados se suprimieran los impuestos que impedían la expedita administración de justicia y la formalización de los actos jurídicos.
- Se estableció la supresión de los gravámenes sobre los asientos que hacían las Oficinas de Registro Civil, respecto del estado civil de las personas.

II.- Comisión de Concurrencia y Reformas Constitucionales

- Se acordó que se diera vida a la Convención Nacional Fiscal en el régimen constitucional, como organismo de coordinación y consulta obligatoria en materia impositiva, tanto de la federación como de los estados.
- Se reconoció que no se podía gravar dos o más veces. Se recomendó que cada fuente impositiva reportara un sólo gravamen.
- Se señalaron las bases para que se proyectara la delimitación de competencias en materia de legislación, recaudación y aprovechamiento de los impuestos.
- Se insistió en la conveniencia de la desaparición de la contribución federal, para la mejor organización fiscal del país.⁴⁴⁷

⁴⁴⁷ Marcial Reyes Tepach, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y Hacendaria de 1925, 1933, 1947 y 2004*, Cámara de Diputados, LIX legislatura, Dirección General de Bibliotecas, Servicio de Investigación y Análisis, División de Economía y Comercio, 2004, pp. 7-25. **Cfra.** Eduardo Gómez de la O “Federalismo y reforma fiscal en México” en: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *XVI Seminario de Política Fiscal*, CEPAL, Santiago de Chile, 26 al 30 de enero del 2004. **Cfra.** Serna, *Las Convenciones Nacionales Fiscales y el federalismo en México*, *op. cit.*, p. 46-52.

Apéndice 3.

Banqueros asistentes a la Primera Convención Nacional Bancaria, 1924

| Representante | Institución |
|--|--|
| Alberto Zambrano | A. Zambrano e Hijos Viguera Hermanos y Cía. Miguel Herrejón |
| Alfredo J. Perezcano | Cía. Bancaria de Hipotecas y Préstamos, S. C. L. |
| F. J. Dunkerley y G. B. Carson | Mexico City Banking Corp. |
| Ismael Palomino | Banco Central Mexicano, S. A. |
| Guillermo Obregón Jr. | Banco Occidental de México, S. A. Banco de Tamaulipas, S. A. |
| Jesús Rivero Quijano y Nicanor Gurría Urgell | Banco Español Refaccionario, S. A. |
| Luis Brauer | Banco de Sonora, S. A. Banco Hipotecario y Agrícola del Pacífico, S. A. |
| Flavio Macías | Banco de Zacatecas, S. A. |
| Jacques J. Lemmens | Banco Hipotecario de Crédito Territorial Mexicano, S. A. |
| Rodrigo Castelazo | Banco de Guanajuato, S. A. |
| José Garduño | Banco del Estado de México, S. A. |
| Aurelio Díaz | Crédito Español de México, S. A. |
| José V. Burgos | Banco Internacional e Hipotecario de México, S. A. |
| Agustín Rodríguez y Luis G. Vergara | Banco de Durango, S. A. |
| Salvador M. Cancino | Banco de Londres y México, S. A. |
| Antonio Gómez Palacio | Cía. Bancaria de París y México, S. A. |
| Enrique C. Creel | Banco Minero de Chihuahua, S. A. |
| Ariel Correa | Comisión Monetaria |
| J. P. H. de Kanter Jr. | Sociedad de Crédito Hipotecario Holandesa-Mexicana, S. A. |
| Carl Schulze | Banco Germánico de la América del Sur |
| Horacio González | Banco de Hidalgo, S. A. |
| Fernando L. Padilla | Caja de Préstamos |
| George B. Carson | Mercantile Banking Company |
| Samuel Alemán | Banco Peninsular Mexicano |
| E. W. Stephenson | Canadian Bank of Commerce |
| Fernando J. Salcido | Banco Francés de México, S. A. en liq. |
| Miguel S. Macedo | Banco del Estado de México, S. A. |
| Flavio González | Banco de Guerrero, S. A. |
| José Arce | Cía. Bancaria Peninsular, S. A. |
| Agustín Legorreta | Banco Nacional de México, S. A. Banco Mercantil de Veracruz, S. A. Banco de Tabasco, S. A. |
| Rodolfo M. Garza | Banco de Nuevo León, S. A. |
| Rafael Pardo | Anglo South American Bank, Ltd. |
| Leopoldo Wyler | Banco Mexicano de Comercio e Industria |
| F. J. Dunkerley | Cía. Bancaria Mercantil y Agrícola de Sonora |
| H. Weldon | Banco de Montreal |

Fuente: *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925, op. cit.*, pp. 264-265

Banqueros asistentes a la Segunda Convención Nacional Bancaria, 1928

| Representante | Institución |
|--|--|
| Marte R. Gómez | Banco de Crédito Agrícola, S. A. |
| Alberto Mascareñas y Elías S. A. de Lima | Banco de México, S. A. |
| Ignacio Albo Jr. | Banco Mercantil de Monterrey, S. A. |
| Manuel Gómez Morín | Banco Mercantil de Chihuahua |
| Arturo Manrique | Banco de Nuevo León, S. A. |
| C. P. Crover | The Canadian of Commerce |
| F. H. Colvin | The Anglo South American Bank Ltd. |
| Ismael Palomino | Banco Central Mexicano, S. A. |
| Guillermo Obregón Jr. | Banco Occidental de México, S. A. |
| | Banco de Tamaulipas, S. A. |
| Jesús Rivero Quijano y Nicanor Gurría | Banco Español Refaccionario, S. A. |
| Urgell | |
| Ramón Elizondo | Banco Comercial de Monterrey, S. A. |
| Abel Solórzano | Casa Bancaria De Votie y Luján, de Guanajuato |
| Fernando Zambrano | Banco Fronterizo de México |
| Agustín Rodríguez | Banco de Durango, S. A. |
| Jacques J. Lemmens | Banco Hipotecario de Crédito Territorial Mexicano, S. A. |
| Rafael Sánchez Silva | Casa Bancaria Silva Hnos. |
| Aurelio Díaz | Crédito Español de México, S. A. |
| José V. Burgos | Banco Internacional e Hipotecario de México, S. A. |
| Agustín Rodríguez y Luis G. Vergara | Banco de Durango, S. A. |
| Salvador M. Cancino | Banco de Londres y México, S. A. |
| Enrique C. Creel | Banco Internacional Hipotecario |
| Carl Schulze | Banco Minero de Chihuahua, S. A. (en liq.) |
| Arturo Rendón | Banco Germánico de la América del Sur |
| R. Ross Robertson | Banco Refaccionario de Yucatán |
| Miguel S. Macedo | Compañía Bancaria de París y México |
| Adolfo de la Parra | Banco del Estado de México, S. A. |
| | Casa Bancaria Queronil y De la Parra |
| Gastón Descombes y Agustín Legorreta | Banco Nacional de México, S. A. |
| | Banco Mercantil de Veracruz, S. A. |
| | Banco de Tabasco, S. A. |
| Leopoldo Wyler | Banco Mexicano de Comercio e Industria |
| J. H. Calvin | Cía. Bancaria Mercantil y Agrícola de Sonora |
| H. Weldon, D. B. Emeno y G. B. Howard | Banco de Montreal |

Fuente: “El domingo va a iniciar sus trabajos la Convención: a las 10 de la mañana tendrá lugar en el salón panamericano la junta previa de la Convención Nacional Bancaria: las instituciones que han acreditado sus representaciones. Algunos bancos nombrarán sus delegados hasta el día 15.” *El Universal* 14 de julio de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6, c. 223. “Las resoluciones a que llegó 2ª. Convención Bancaria reunida aquí: fueron muy importantes las iniciativas que se presentaron y que después de ser discutidas detenidamente se aprobaron por la mayoría de los delegados” *Excélsior*, 15 de agosto de 1928, CEHM, CCCXII, sec. 6, c. 419.

Banqueros asistentes a la Tercera Convención Nacional Bancaria, 1931

| Representante | Institución |
|--|--|
| Alberto Mascareñas | Banco de México, S. A. |
| Alfonso Castelló | Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. |
| Gastón Descombes y Agustín Legorreta | Banco Nacional de México, S. A. |
| James Stewart | Canadian Bank of Commerce |
| David Muirhead | The Anglo South American Bank Ltdo. |
| Salvador M. Cancino y Gerardo Calderón | Banco de Londres y México, S. A. |
| Tomás Rueda | Crédito Español de México, S. A. |
| Antonio Manero | Banco del Trabajo |
| Carl Schulze | Banco Germánico de la América del Sur, S. A: |
| William B. Richardson | National City Bank of New York |
| José V. Burgos | Banco Internacional e Hipotecario de México, S. A. |
| Jacques J. Lemmens y J. M. Calvo | Banco Hipotecario de Crédito Territorial Mexicano, S. A. |
| Luis L. Albarracín | The Chase Bank |
| Antonio Díaz Lombardo | Banco Industrial de Transportes, S. A. |
| Antonio Silva | Sociedad Silva Hermanos |
| Enrique C. Creel | Banco Internacional Hipotecario, S. A. |
| Guillermo Obregón Jr. | Banco Occidental de México, S. A. |
| Ignacio Albo Jr. | Banco de Tamaulipas, S. A. |
| David Burton Emone y G. B. Howard | Banco Mercantil de Monterrey, S. A. |
| Ismael Palomino | Banco de Montreal |
| Agustín Rodríguez y Luis G. Vergara | Banco Central Mexicano, S. A. |
| | Banco de Durango, S. A. |

Fuente: *Excélsior* y *Nacional Revolucionario*, 23 de abril de 1931.

Apéndice 4. Legislación sobre el Banco de México.

- 25/08/1925.** Ley que crea el Banco de México.
- 14/04/1926.** Concesión otorgada al Banco de México, S. A., para establecer Almacenes Generales de Depósito.
- 18/08/1926.** Decreto que reforma la Ley que crea el Banco de México
- 25/02/1927.** Decreto por el cual se suspende la acuñación de las monedas de plata de un peso y de cincuenta centavos.
- 15/07/1927.** Decreto que reforma la Ley que creó el Banco de México.
- 06/08/1927.** Decreto que reforma el artículo 28 de la Ley de 25 de agosto de 1925, que creó el Banco de México, relativo a los créditos constituidos originalmente a favor del Banco.
- 12/06/1928.** Circular por la que se determina Cuáles son los datos que deben facilitar el Banco de México y los bancos refaccionarios a las sociedades mutualistas de carácter local.
- 31/08/1928.** Decreto que adiciona el artículo 13 de la Ley de 25 de agosto de 1925, que creó el Banco de México.
- 08/11/1928.** Circular por la cual se dan instrucciones sobre venta de cheques de Cajero al Banco de México, por exportaciones de oro.
- 26/03/1929.** Decreto que deroga el de 25 de febrero de 1927, quedando vigentes las prevenciones de la Ley de 15 de agosto de 1925, que confieren al Banco de México la función de regulador de la circulación monetaria.
- 09/04/1930.** Decreto que adiciona la Ley que creó el Banco de México.
- 24/12/1930.** Decreto que crea la Comisión de la Moneda.
- 25/07/1931.** Ley que reforma la Constitutiva del Banco de México.
- 12/04/1932.** Ley que reforma la de 25 de agosto de 1925, constitutiva del Banco de México.
- 14/05/1932.** Fe de erratas de la ley que reforma la de 25 de agosto de 1925, constitutiva del Banco de México.
- 29/07/1931.** Aclaración a la publicación de la Ley que reforma la de 25 de agosto de 1925, constitutiva del Banco de México.
- 21/05/1932.** Ley complementaria de la de 12 de abril de 1932, que reformó la Constitutiva del Banco de México.
- 23/02/1933.** Decreto que modifica varios artículos de la Ley de 1º de abril de 1932 por la cual se reformó la Ley Constitutiva del Banco de México.
- 22/03/1933.** Decreto que modifica la Ley que reformó la Constitutiva del Banco de México.
- 03/05/1933.** Decreto que modifica la Ley de 12 de abril de 1932, reformatoria de la que constituyó el Banco de México.
- 01/11/1933.** Circular por la cual se dan instrucciones para el pago del impuesto de producción del oro que se venda al Banco de México, S. A.
- 26/04/1935.** Leyes que reforman la Monetaria de 1931 y la Constitutiva del Banco de México.
- 28/08/1936.** Ley orgánica del Banco de México.

Funciones del Banco de México:

1. Emisor de Dinero: billetes y moneda metálica. El Banco de México tiene el monopolio de la emisión de monedas fiduciarias o simbólica en la que posee un valor nominal mayor que el su contenido metálico y que funciona a base de confianza que el público tiene en la institución emisora, mientras que la moneda de cuerpo entero contiene su valor nominal en metálico. Los billetes convertibles o moneda dura o inflexible pueden ser cambiados por el Banco de México en metal; mientras que el billete inconvertible no puede ser cubierto en su valor nominal por metales preciosos.
2. Controlador y regulador en el sistema bancario (prestamista en última instancia), para lo cual se hace valer de:
 - a) Variaciones en el Encaje Obligatorio o legal. Es la cantidad que cada banco comercial asociado tiene obligación de colocar en el Banco de México en calidad de depósito de garantía.
 - b) Variaciones de la Tasa de Redescuento. El Redescuento es la operación que provee de efectivo a los bancos comerciales, es decir, los dota de Liquidez, para que puedan hacer frente a sus obligaciones de facilitar créditos, consiste en comprar a los bancos comerciales valores en documentos que forman parte de su activo, cobrándoles un determinado rédito por esta operación. La Banca Central no les paga a los Bancos Comerciales en valor íntegro de los documentos o títulos que le han vendido, sino que les descuenta el importe de los réditos que les ha cobrado por el servicio del redescuento. La tasa de redescuento es mayor para la producción que para el comercio evitando así actividades especulativas.
 - c) Operaciones de Mercado Abierto (Open Market). Pueden ser operaciones expansionistas o contraccionistas, en el primer caso, el Banco de México compra valores al público y de esta manera lo provee de fondos que puede depositar en los bancos, contribuyendo a ampliar la capacidad de crédito de la banca comercial. Mientras que en el segundo, el Banco de México disminuye el crédito a los bancos comerciales, vende en el Mercado de Valores, documentos que forman parte de su activo aunque sea a menor precio, con lo que les resta a los clientes dinero contante y les impide hacer depósitos bancarios que se traducen en probables créditos, ya que la base del crédito que conceden los bancos comerciales o de depósito son los depósitos que hace en ellos el público.
 - d) Persuasión Moral y consejero en la inversión en ramas y sectores productivos.
 - e) Prestamista. Dar liquidez y canje a toda clase de valores en documentos, bonos, acciones, pagarés u otros que representen los redescuentos con la banca comercial.
3. Controlador y estabilizador del tipo de cambio A partir de la formación del Fondo de Estabilización Monetaria, el banco de México trata de evitar toda variación cambiaria de carácter especulativo o estacional, inyectando recursos en el mercado de cambio.

4. Custodio de las reservas de los bancos comerciales, para el control estricto de su crédito y liquidez como prestamistas.
5. Liquidador de saldos de compensaciones entre los bancos comerciales (Cámara de Compensación). El Banco de México a parte de ello centraliza la banca de depósito porque efectúa la compensación y liquidación entre los bancos asociados, valiéndose de simples anotaciones en sus libros, de los cargos o abonos que correspondan las transacciones interbancarias.
6. Custodio de las reservas y valores de la Nación (oro, plata, divisas, valores gubernamentales). Para lo cual se dispone una Caja de Seguridad o Caja Fuerte.
7. Agente y banquero del Estado, por medio del cual emite los Certificados de Tesorería.⁴⁴⁸

⁴⁴⁸ Octavio Serna Ángeles, *El crédito y la Banca en México*, SEP, 1964, p. 40 y ss.

7. Obra consultada

I. Archivos

Archivo Calles. Centro de Estudios de Historia de México CARSO
Fideicomiso del Archivo Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca
Archivo Manuel Gómez Morín. ITAM
Archivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Archivos Económicos. Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada
Archivo General de la Nación
Archivo Histórico del Banco de México

II. Hemerografía

Boletín de la Comisión Nacional Bancaria
Diario de Debates, H. Cámara de Diputados
Diario Oficial de la Federación
El Universal
Excélsior
Nacional Revolucionario
Problemas Agrícolas e Industriales de México
Revista de Hacienda

III. Libros y Folletos.

AA. VV., *Cincuenta años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960. (t. 1 La economía, t. 2 La vida social y t. 3 La vida política)

AGUIRRE Anaya, Carmen, *Alberto Pani: evocación de un destino*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2004.

ABOITES Aguilar, Luis, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México. 1922-1972*, México, Centro de Estudios Históricos, El Colegio de México, 2003.

ALEJO, F.J. "La política fiscal en el desarrollo económico de México" en: *¿Crecimiento o desarrollo económico?*, México, Sep/Setentas, 1971.

ALESSIO Robles, Miguel, *A medio camino*, México, Stylo, 1949.

ANAYA Merchant, Luis, *Colapso y reforma, La integración del sistema bancario en el México revolucionario, 1913-1932*, México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2002.

ARRIOLA, Carlos, *LA CONCAMIN. Historia y desarrollo industrial de México*, México, Colegio de Jalisco, CONCAMIN, 1988.

AYALA, Espino José, *Estado y desarrollo, La formación de la economía mixta mexicana, 1920-1982*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, Secretaría de Energía, minas e industria paraestatal, 1988.

BABB, Sarah, *Proyecto: México, Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

BAZANT, Jan, *Historia de la deuda exterior en México, 1823-1946*, México, El Colegio de México, 1968.

BETETA, Mario Ramón, *Tres aspectos del desarrollo económico de México*, México, Selección de Estudios Latinoamericanos, Sección de Economía, 1963.

_____, *Pensamiento y dinámica de la Revolución Mexicana: Antología de documentos político sociales*, México, México Nuevo, 1951.

- BETHEL, Leslie, *Historia Económica de América Latina, 1870-1930*, Barcelona, Crítica, 1991.
- BRANDENBURG, Frank, *The making of modern Mexico*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1964.
- CALDERÓN Rodríguez, Miguel Ángel, *El impacto de la crisis de 1929 en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- CÁRDENAS, Sánchez, Enrique, *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- _____, *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México, 1987.
- _____, (comp.), *Historia económica de México, Lecturas 63*, Vol.4, México, El trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- CARRERAS DE VELASCO, Mercedes, *Los mexicanos que devolvió la crisis, 1929-1932*, Secretaría de relaciones Exteriores, México, 1974.
- CASTRO Martínez, Pedro Fernando, *Adolfo de la Huerta: integridad como arma de la revolución*, México, UNAM-Iztapalapa, 1998.
- CASASOLA, Gustavo, *Historia Gráfica de la Revolución*, III tomos, Trillas, 1973.
- COLLADO Herrera, María del Carmen, *Empresarios y políticos, entre la Restauración y la Revolución, 1920-1924*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1996.
- _____, *Dwight W. Morrow: reencuentro y revolución en las relaciones entre México y Estados Unidos, 1927-1930*, Instituto Mora, 2005.
- COMÍN, Francisco *Historia de la Hacienda pública I. Europa*, Barcelona, Crítica, 1996.
- CONCAMIN, *La Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, a través de los informes anuales reunidos por sus presidentes a las asambleas generales ordinarias, 1919-1969*, tomo 1, CONCAMIN, 1970, (col. 50 aniversario de su fundación).
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del Nuevo Régimen*, México, Era, 1977.
- _____, *La revolución en crisis. La aventura del maximato*, México, Cal y Arena, 1995.
- DELPAR, Helen, *The Enormous Vogue of Things Mexican: Cultural Relations between the US & Mexico, 1920-1935*, Tuscaloosa, University of Alabama, 1992.
- DEL ÁNGEL Mobarak, Gustavo A., *El crédito público en la Historia hacendaria de México. Sus protagonistas y su entorno*, SHCP, 2012.
- DULLES, John W. F., *Ayer en México. Una crónica de la Revolución, 1919-1936*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- ELÍAS Calles, Plutarco, *La rehabilitación de la plata como moneda*, México, Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1933.
- _____, *Correspondencia personal, 1919-1945*, México, Fondo de Cultura Económica, Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, 2 vol. 1993.
- _____, *La rehabilitación de la plata como moneda*, México, Imprenta de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1933.
- FABELA, Isidro, *Documentos históricos de la Revolución mexicana*, vol. XII y XIII, Expedición punitiva, publicados bajo la dirección de Josefina E. de Fabela, Ed. Jus, México, 1968.
- FLORES, Óscar (ed.), *Pereza, Revolución y desarrollo empresarial en México, siglos XIX y XX*, México, Centro de Estudios Históricos, UDEM, 2011.
- FREEMAN, Smith, Robert, “Estados Unidos y la Revolución Mexicana, 1921-1950” en: Ma. Esther Schumacher (Comp.) *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994.
- FUJIGAKI, Beatriz y Esperanza Fujigaki, “La política económica y su retórica durante la Revolución Mexicana: 1910-1920” en: Ma. Eugenia Romero Sotelo (coord.), *Fundamentos de*

política económica en México, 1910-2010, México, Facultad de Economía- UNAM/Colegio Nacional de Economistas, 2012.

FUJIGAKI, Esperanza, *Modernización agrícola y revolución. Haciendas y compañías agrícolas de irrigación del norte de México, 1910-1929*, UNAM, Facultad de Economía, México, 2001.

_____. *Modernización Industrial de México: 1940-1976. Una aproximación a su historia económica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 1998, (Documentos de trabajo, 10).

GAXIOLA, Francisco Javier, *El presidente Rodríguez*, México, Editorial Cultura, 1963.

GÓMEZ, Marte R., *Vida Política contemporánea. Cartas de Marte R. Gómez*, 2 vol., Fondo de Cultura Económica, 1978.

GÓMEZ Robledo, Antonio, *The Bucareli Agreement and International Law*, México, UNAM, 1940.

GALBRAITH, John Kenneth, *The grant crash, 1929*, Boston Mass, Houghton Mifflin, 1988.

GRACIDA, Elsa M. *El programa industrial de la Revolución*, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Economía, 1994.

HABER, Stephen, *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México. 1890-1940*, México, Alianza Editorial, 1992.

HAMILTON, Nora, *México. Los límites de la autonomía del Estado*, México, Era, 1983.

ITURRIAGA de la Fuente, José, *La revolución hacendaria. La Hacienda pública con el presidente Calles*, México, Secretaría de Educación Pública, 1976, (Sep-setentas 282)

JONES Shafer, Robert, *Mexican business organizations. History and Analysis*, USA, Syracuse University Press, 1973.

KATZ, Friedrich, *La guerra secreta en México*, 2 tomos, México, Era, 1982.

KEMMERER, Edwin W. *Monetary System of Mexico, Proposed Reforms*, México, Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, Palacio Nacional, 1917. [PDF](#)

_____, “Inflación y Revolución (la experiencia mexicana de 1912 a 1917)” en: *Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. 5, no. 1, 1953.

KINDLEBERGER, Charles P., *La crisis económica 1929-1939*, trad. Lluís Argemí D’Abadal, Barcelona, Crítica, 1973. (col. Historia económica mundial del siglo XX).

KRAUZE, Enrique, “La reconstrucción Económica”, en: *Historia de la Revolución Mexicana. 1924-1928*, T. 10, México, El Colegio de México, 1977.

KUNTZ, Sandra (coord.), *Historia Económica General de México*, El Colegio de México, 2010.

LIPPMANN, Walter, *Retorno a la libertad*, México, UTEHA, 1940.

LOYOLA Díaz, Rafael, *La crisis Obregón Calles y el Estado mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, IISoc., Siglo XXI, 1980.

LUDLOW, Leonor (coord.), *Grandes Financieros Mexicanos*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, LID editorial, 2015.

_____. *Alberto Mascareñas en la construcción del Banco de México*, México, Banco de México, 2014.

_____. María Eugenia Romero Sotelo, y Juan Pablo Arroyo Ortiz (coords.), *El legado intelectual de los economistas mexicanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Históricas, 2014.

_____. *125 años de la oficina del secretario de Hacienda en Palacio Nacional. Visión retrospectiva*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014.

_____. (coord.), *A doscientos años de la Hacienda Pública en México*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010.

_____. (coord.) *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos, 1821-1933*, 2 tomos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, 2002.

_____. y Carlos Marichal, eds. *Banca y poder en México (1800-1925)*, México, Grijalbo, enlace/historia, 1986.

MANERO, Antonio, *La revolución bancaria en México, 1865-1955*.

- _____, *Una contribución a la historia de las instituciones de crédito en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957.
- MANERO Adolfo y José Paniagua. *Los tratados de Bucareli. Traición y sangre sobre México*, México, Botas, 1958.
- MARICHAL, Carlos (coord.) *Las inversiones extranjeras en América Latina, 1850-1930. Nuevos debates y problemas en historia comparada*, México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- _____, *Nueva historia de las grandes crisis financieras. Una perspectiva global. 1873-2008*, Debate, México, 2010.
- MATUTE ÁLVARO, “La carrera del caudillo” en: *Historia de la Revolución Mexicana*, t. 10, México, El Colegio de México, 1980.
- MEDIN, Tzvi, *El minimato presidencial. Historia política del maximato, 1928-1935*, México, Era, 1982, (col. Problemas de México).
- MEDINA Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- MENA, Mario, *Álvaro Obregón: historia militar y política, 1912-1929*, Jus, 1960.
- MEYER, Lorenzo, “El conflicto social y los gobiernos del Maximato, Período 1928-1934” en: *Historia de la Revolución Mexicana*, t. 13, México, El Colegio de México, 1978.
- _____, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973 (col. del Archivo Histórico Diplomático Mexicano).
- _____, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, Colegio de México, 1962.
- _____, “El conflicto social y los gobiernos del maximato” en: *Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934*, México, El Colegio de México, 1978.
- _____, Rafael Segovia y Alejandra Lajous, “Los inicios de la institucionalización” en: *Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934*, México, El Colegio de México, 1978.
- MEYER, Jean, *Historia de la Revolución Mexicana, Período 1924-1928. Estado y sociedad con Calles*, tomo 11, México, El Colegio de México, 1977.
- MISES, Ludwig, Edler, von, *El Socialismo, análisis económico y sociológico*, Trad. Luis Montes de Oca, 1961.
- _____, *Problemas económicos de México. Ayer y Hoy*, México, Instituto Cultural Ludwig Von Mises, 1998.
- _____, *Liberalismus*, Edición alemana, 1927; *Liberalism, in the classical tradition*, inglés, Irvington, NY, The Foundation for Economic Education, (1962), 1985. Edición en línea, The Mises Institute, 2000.
- MISES, Margit Von, *My years with Ludwig Von Mises*, Center for Futures Education, 1978.
- MONTES de Oca, Luis, “La intervención del Estado en la actividad económica” en: *Investigación económica*, México, vol. 3, no. 3, tercer trimestre de 1943.
- _____, *Cinco artículos sobre devaluación monetaria*, México, [s.e.] 1954.
- _____, “Algunas consecuencias económicas del impuesto sobre utilidades excedentes”, ponencia que presenta Luis Montes de Oca a la XV Asamblea de la Asociación de Banqueros de México, reunida en la ciudad de Veracruz, México, Asociación Nacional de Banqueros de México, 1949.
- MUSGRAVE, Richard A., *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1969.
- ORTIZ Rubio, Pascual, *Discursos políticos de 1929*, México, s. e., 1930.
- PALAVICINI, Félix F., *México Historia de evolución constructiva*, 4 tomos, México, ed. Libro, S.de R. L., 1945.
- PANI, Alberto J., *La instrucción rudimentaria en la República*, estudio presentado, por vía de información, al C. Ministro del ramo, México, Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, 1912.
- _____, y Roberto V. Pesquera, *Nuestro conflicto con Estado Unidos*, Ciudad Juárez, El Paso del Norte, 1914.

- ____, *La higiene en México*, México, Imprenta de J. Balleca, 1916.
- ____, *Una encuesta sobre educación popular, con la colaboración de numerosos especialistas nacionales y extranjeros y conclusiones finales formuladas por Ezequiel A. Chávez, Paulino Machorro Narváez y Alfonso Pruneda*. México, Talleres Gráficos del Departamento de Aprovisionamientos Generales, 1918.
- ____, *Ley orgánica del Departamento de Contraloría precedida de algunas consideraciones*, México, Palacio Nacional, 1918.
- ____, *Cuestiones diversas*, México, Nacional, 1922.
- ____, *En camino hacia la democracia*, México, Poder Ejecutivo Federal, Departamento de Aprovisionamientos Generales, Dirección de Talleres Gráficos, 1918.
- ____, *La controversia Pani-De la Huerta: documentos para la historia de la última asonada militar*, México, [s.e.], 1924.
- ____, *La política hacendaria y la Revolución*, México, Cultura, 1926.
- ____, *El cambio de regímenes en México y las asonadas militares: síntesis histórica*, París, Le Livre Libre, 1930.
- ____, *Mi contribución al nuevo régimen (1910-1933)*, Cultura, 1936.
- ____, *La segunda colección Pani de pinturas: catálogo descriptivo y comentado*, México, Cultura, 1940.
- ____, *Tres monografías*, México, Atlante, 1941.
- ____, *El retroceso democrático del nuevo régimen*, México, [s.e.], 1947.
- ____, *Una encuesta sobre la cuestión democrática de México*, México, Cultura 1948.
- ____, *Apuntes autobiográficos*, 2 tomos, México, Manuel Porrúa, 1950.
- ____, *Los orígenes de la política crediticia con la réplica y la contrarréplica suscitadas*, México, Atlante, 1951.
- ____, *Obsesiones y recuerdos*, Mijares y Hermanos, S.A., 1952.
- ____, *Las Conferencias de Bucareli*, México, Jus, 1953.
- ____, *El problema supremo de México, ensayo de crítica constructiva de la política financiera*, Inversiones ARPA, 1955.
- ____, *Apología sobre el nuevo régimen*, México, Senado de la República, 2005.
- ____, *La Crisis económica en México y la Nueva Legislación sobre la moneda y el crédito*, México, México, Senado de la República, 2005.
- PANI, Arturo, *Alberto J. Pani. Ensayo biográfico*, México, Imp. de Manuel Casas, 1961.
- PÉREZ Montfort, Ricardo, *Estampas de nacionalismo cultural mexicano. Ensayos sobre cultura popular y nacionalismo*, México, CIESAS, 2003.
- PÉREZ Siller, Javier *La fiscalidad un observatorio para el historiador. Ensayo de historiografía sobre el Porfiriato: 1867-1995*, México, Instituto de Ciencias y Humanidades, BUAP, Asociación ALPHEP, París, 1999.
- POLANYI, Karl, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- PORTES Gil, Emilio, *Autobiografía de la Revolución Mexicana. Un tratado de interpretación histórica*, México, instituto Mexicano de Cultura, 1964.
- ____, *Quince años de política mexicana*, México, Botas, 1941.
- POZAS Horcasitas, Ricardo, *El triunvirato sonorensis*, México, M. Casillas, 1983.
- ROBLES, Vito Alessio, *Los tratados de Bucareli*, A. del Bosque, impresor, 1937.
- ROMERO Sotelo, Ma. Eugenia, *Orígenes del neoliberalismo. La Escuela Austriaca*, México, Fondo de Cultura Económica, UNAM, 2016.
- ____, (coord.), *Fundamentos de la política económica en México, 1910-2010*, México, UNAM-FE, 2012.
- ____, *Historia del pensamiento económico en México, problemas y tendencias (1821-2000)*, México, Trillas, 2005.
- ____, y Leonor Ludlow, (coord.) *Temas a debate. Moneda y banca en México, 1884-1954*, México, UNAM, 2006.

- SALINAS Carranza, Alberto, *La Expedición Punitiva*, México, Botas, 1937.
- SALMERÓN Sanginés, Pedro, *Aarón Sáenz Garza: militar, diplomático, político, empresario*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- SCHUMPETER, Joseph Alois, *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*, México, FCE, 1963.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Comisión Reorganizadora 1927-1928. Informe de sus labores*, 3 tomos, México, SHCP, 1928.
- _____, *Crónica Gráfica de los impuestos de México, siglo XVI-XX*, México, SHCP, 2003.
- _____, Estudio-2891(06), México, SHCP, 2008.
- _____, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiente a los años fiscales de 1923-1924-1925*, México, Cultura, 1926, 2 vols.
- _____, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1927-1928, registro de labores*, México, SHCP.
- _____, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1928-1934*, México, SHCP, 1962, 6 vols.
- SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO, *Reseña y memorias del Primer Congreso de Industriales*, México, Talleres Gráficos, 1918.
- SEMO, Enrique (Coord.) *México un pueblo en la historia*, t. 4-5, México, Alianza Ed., 1989.
- STERRETT, Joseph E. y Joseph S. Davis, *The Fiscal and Economic Condition of Mexico, "Report submitted to the International Committee of Bankers on Mexico" 25 de mayo de 1928*.
- SILVA Herzog, Jesús, *El pensamiento social, económico y político de México, 1810-1964*, México, Instituto Mexicano de Investigaciones económicas, 1967.
- SUÁREZ Dávila, Francisco, "Política hacendaria y economía política en el México Posrevolucionario" en: *75 años de Revolución*, México, FCE, 1988.
- TELLO, Carlos, *Estado y desarrollo económico*, México, Facultad de Economía-UNAM, 2007.
- THORP R. (editora) *América Latina en los años treinta. El papel de la periferia en la crisis mundial México*, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- TORRES Gaitán, Ricardo, *Política monetaria mexicana*, México, UNAM, FEco. 1944.
- _____, *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*, Siglo XXI, México, 1980.
- TURLINGTON, Edgar, *Mexico and her Foreign Creditors*, Nueva York, Columbia University Press, 1930.
- TURRENT, Eduardo, *Historia del Banco de México*, 2 Vol., México, Banco de México, 1982, 2000.
- UHTHOFF López, Luz María, *Las finanzas públicas durante la Revolución*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1998.
- VAZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro, *La formación Histórica del sistema monetario mexicano y su derecho*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, 1998, serie C: Estudios Históricos, no. 75, VIII, 916.
- VILLAREAL, René, *El desequilibrio externo en la industrialización de México, (1929-1975). Un enfoque estructuralista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- YÁNEZ Ruiz, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, 6 tomos, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1958.
- ZEBADÚA, Emilio, *Banqueros y revolucionarios: La soberanía financiera de México, 1914-1929*, México, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1994.

IV. Artículos, ponencias y documentos

ANAYA Merchant, Luis, “Los archivos bancarios mexicanos. Notas para el análisis de fuentes del sistema bancario, 1900-1940” en: *América Latina en la Historia Económica*, vol. 12, no. 1, enero-junio, 2005, pp. 105-118.

_____, “México no gana el oro que gasta: eso es la crisis. Polémicas sobre las reformas monetarias” en: *América Latina en la Historia Económica*, vol. 20, no. 3, sep.-dic., 2013, pp. 10-209.

BODAYLA, Stephen D., “Bankers versus Diplomats: The Debate over Mexican Insolvency” en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Center for Latin American Studies at the University of Miami, vol. 24, no. 4, nov., 1982, pp. 461-482.

CÁRDENAS, Enrique y Carlos Manns “Inflación y estabilización monetaria en México durante la Revolución” en: *Trimestre económico*, vol. 56, no.1, México, 1989, pp. 57-79.

CÁRDENAS García, Nicolás, “La revolución mexicana y los inicios de la organización empresarial (1917-1918) en: *Secuencia*, Instituto José María Luis Mora, no. 4, ene.-abr., 1986.

CARDERO, María Elena, “Evolución financiera de México: 1920-1932” en: *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. 39, no. 4, oct. - dic., 1977, pp. 1335-1362.

CASTAÑEDA Zavala, Jorge “La estadística y la Política económica mexicana, 1921-1934” en: *El Trimestre Económico*, vol. 69, no. 275, jul-sep. 2002, pp. 355-387.

CASTRO, Pedro, “El Convenio De la Huerta-Lamont de 1922: la diplomacia financiera como arma de la Revolución” en: *Economía, teoría y práctica, México*, UAM-Azc. no. 7, 1997, pp. 179-202.

FARMER, Edward, “Un nacionalismo pragmático: el gobierno callista en Sonora y el capital extranjero”, *Boletín del Fideicomiso Archivos Plutarco Elías Calles Fernando Torreblanca*, No.1, agosto de 1999.

FREEMAN Smith, Robert “The Morrow Mission and the International Committee of Bankers on Mexico: The Interaction of Finance Diplomacy and the New Mexican Elite” en: *Journal of Latin American Studies*, Cambridge University Press, vol. 1, no. 2, nov., 1969, pp. 149-166.

_____, “The Formation and Development of the International Bankers Committee on Mexico” en: *The Journal of Economic History*, Cambridge University Press, Economic History Association, Vol. 23, No. 4, 1963, pp. 574-586.

FUJIGAKI Cruz, Esperanza. “México: años de crisis y depresión (1929-1934)”, en: *Revista Ensayos*, División de estudios de posgrado, Facultad de Economía, UNAM, vol. VII, núm. 8, México, 1986.

GONZÁLEZ Navarro, Moisés, “Efectos sociales de la crisis de 1929, en: *Historia Mexicana*, v. 19, no. 4, 76, abr.-jun., 1970, pp. 536-558.

GÓMEZ Galvarriato, Aurora y Aldo Musacchio, “Un nuevo índice de precios para México, 1886-1929”, en: *El Trimestre Económico*, 67, 2000.

GRANADOS CHAPA Miguel Ángel “Los barones de la banca” *Nexos*, nov., 1982.

GUERRERO Omar, “El departamento de Contraloría, 1917-1933”, *Revista de Administración Pública*, 57-58, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, ene.-jun., 1984.

GUERRERO Mills, Martha Beatriz, “La transición fiscal en la reconstrucción mexicana” *La Fiscalidad en América Latina, Documentos de Trabajo de Instituto de Estudios Latinoamericanos*, Madrid, Alcalá de Henares, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá, Monográfico Historia, no. 40, Julio 2012, pp. 24-69

HAMILTON, Nora “Estado y burguesía en México, 1920-1940”, en: *Cuadernos políticos*, 36, vol. 3, México, Era, 1983, pp. 56-72.

HERRERA León, Fabián, “México en la Conferencia Económica Mundial de Londres: el Acuerdo de la Plata de 1933” *América Latina en la historia económica*, Instituto Dr. José María Luis Mora, no.34, jul./dic. 2010, pp. 211-234.

HOFFNER Long, Margarita “Los movimientos populares y la centralización del poder político en México, 1917-1935” 1ª parte, *Vínculo Jurídico*, Facultad de Derecho-UAZ, no. 15, jul.-sep., 1993.

HORN, James J., “Did the United States Plan an Invasion of Mexico in 1927?” en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Center for Latin American Studies at the University of Miami, vol. 15, no. 4, nov., 1973, pp. 454-471.

KNIGHT, Alan, “La revolución mexicana: ¿burguesa, nacionalista o simplemente una ‘gran rebelión?’”, en: *Cuadernos Políticos*, no. 48, 1986.

LOMELÍ Vanegas, Leonardo, *La recuperación económica y su impacto en el centro de México durante el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924)*

_____, “La Convención Nacional Fiscal de 1925”, en: *Economía Informa*,

LOBATO López, Ernesto, “La política monetaria mexicana” en: *Investigación económica*, vol. XLIV, no. 172, abril-junio, 1985.

LOYOLA Díaz, Rafael, “Fin del caudillismo y fortalecimiento de las instituciones políticas” en: *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, vol. 41, no. 3, jul.-sep., 1979, pp. 699-708.

MARICHAL, Carlos y Gustavo A. del Ángel, “Poder y crisis: historiografía reciente del crédito y la banca en México, siglos XIX y XX” en: *Historia Mexicana*, vol. LII, núm. 3, enero - marzo, El Colegio de México, México, 2003, pp. 677-724.

OÑATE, Abdiel, “La Batalla por el Banco Central. Las negociaciones de México con los banqueros internacionales, 1920-1925” en: *Historia Mexicana*, 69, no. 4, abril junio, 2000, pp. 631-672.

PIÑA, Carlos “Aproximaciones metodológicas al relato autobiográfico” en: *Opciones*, 16, mayo-agosto, 1989, pp. 107-125.

POZAS Horcasitas, Ricardo, “El Maximato, El partido del hombre fuerte, 1929-1934” en: *Historia moderna y contemporánea de México*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Históricas, v. 9, 1983.

_____, “Del desorden a la crisis, 1920-1929” en: *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 49, no. 3, jun.-sep., 1987, pp.105-121.

RAMÍREZ Villalobos, Estela, “Los Consejos de Administración del Banco de México 1925-1952: tejido institucional de una nueva trama de alianzas” Facultad de Economía, UNAM, 2010.

ROMERO Sotelo, Ma. Eugenia “Las raíces de la ortodoxia en México” en: *Revista de Economía*, México, UNAM, FE, vol. 8 núm. 24, pp.23-50.

ROSS, Stanley Robert, “Dwight Morrow and the Mexican Revolution” en: *The Hispanic American Historical Review*, vol. 38, no. 4, nov., 1958, pp. 506-528.

SCHUMPETER, Joseph Alois *La crisis del Estado fiscal*, (1918) en: *Revista española de control externo*, vol. 2, no. 5, 2000, pp. 147-192.

SERVÍN G. Armando, “Apuntes históricos del impuesto sobre la renta” en: *Revista de Hacienda*, febrero de 1939, pp. 3-21.

TARDANICO, Richard “Revolutionary Mexico and the World Economy: The 1920s in Theoretical Perspective” en: *Theory and Society*, vol. 13, no. 6, nov., 1984, pp. 757-772.

UHTHOFF López, Luz María “Hacia la modernización de la política presupuestaria en México. Los impuestos exteriores e interiores, 1870-1930”, *Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Signos Históricos*, no. 15, enero-junio, 2006, 58-79.

_____, “La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares” en: *Historia Mexicana*, Vol. 54, No. 1, Tributar y recaudar: lecturas sobre el fisco en México, siglos XVIII-XX (Jul. - Sep., 2004), pp. 129-178.

WERNER Tobler, Hans, “La burguesía revolucionarias en México: su origen y su papel, 1915-1935”, en: *Historia Mexicana*, México, COLMEX, vol. 34, no. 1-2, 1984.

WOMARCK, John, Jr. “La economía de México durante la Revolución, 1910-1920: Historiografía y análisis”, en: *Argumentos*, no. 1, UAM-Xochimilco, Jun., 1987.

V. Tesis inéditas

- DÍAZ Hernández, María de Lourdes, Alberto J. Pani, promotor de la arquitectura en México, 1916-1955, tesis de doctorado en Historia del Arte, México, FFyL, UNAM, 2010.
- CAMPERO Domínguez, Iris Minerva, *Reconstrucción financiera en México, 1910-1929. El pensamiento económico del Ing. Alberto J. Pani*, tesis de licenciatura en Economía, México, UNAM, Facultad de Economía, 2006.
- GUERRERO MILLS, Martha Beatriz *Bases jurídicas del proceso de industrialización de México, 1940-1952*, Tesis de licenciatura en Historia, México, FFyL-UNAM, 2000.
- LOMELÍ Vanegas, *La política económica el discurso de la reconstrucción nacional (1917-1925)*, Tesis de Maestría en Historia, UNAM-FFyL, Colegio de Historia, 2002.
- PALOMINO Guerrero, Margarita, *Federalismo fiscal: de la coordinación fiscal a la coordinación hacendaria*, Tesis Doctorado en derecho, México, UNAM, 2007.
- PÉREZ Ávila, Alef, *El Banco Nacional de México frente a la fundación del Banco de México (1924-1925)*, Tesis de Licenciatura en Historia, UNAM-FFyL, 2009.
- SOLÓRZANO Marcial María del Carmen, *Una propuesta para analizar la Hacienda Pública mexicana como vínculo entre Estado y sociedad*, tesis de doctorado en sociología, México, UNAM, 2006.
- VÁZQUEZ Sandoval, Martín Mateo, *Alberto J. Pani y el proyecto de organización de los empresarios durante el primer año del gobierno constitucional de Venustiano Carranza, (1917)*, tesis de doctorado en Historia, México, FFyL, UNAM, 2010.
- VELASCO Herrera, Omar, *De la emisión múltiple al monopolio. El Banco Único de Emisión ante la construcción del nuevo Estado mexicano. Coyunturas, procesos y proyectos, 1905-1925*, Tesis de maestría en Historia Moderna y Contemporánea, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 2012.

VI. Páginas electrónicas

- Pani, Alberto. J., *La política hacendaria y la revolución*, México Cultura, 1926.
<http://www.senado2010.gob.mx/docs/bibliotecaVirtual/16/2791/2791.htm>
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2791>
- Pani, Alberto. J., *Mi contribución al Régimen, (1910-1933)* México, Cultura, 1936
<http://www.senado2010.gob.mx/docs/bibliotecaVirtual/17/2823/2823.htm>
- Pani, Alberto. J., *Apuntes Autobiográficos*, 3º ed. México, Senado de la República, 2003.
Tomo 1
http://www.senado.gob.mx/biblioteca/content/catalogos/b_digital/pdfs/historia5.pdf
Tomo 2
http://www.senado.gob.mx/biblioteca/content/catalogos/b_digital/pdfs/historia6.pdf
- Pani, Alberto. J., *La segunda colección Pani de pinturas. Catálogo descriptivo y comentado*, México, Cultura, 1940.
<http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/descargas/22000129184.PDF>
- Informes anuales de la asamblea ordinaria de accionistas del Banco de México, en:
<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/indexpage.html>
- 500 años de México en documentos, en:
<http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>