

LA CONSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN POSREVOLUCIONARIO Y LAS ATRIBUCIONES ECONÓMICAS DEL PRESIDENTE¹

Carmen Solórzano

Resumen

El presidencialismo mexicano ha tenido uno de sus pilares fundamentales en la concentración de las decisiones económicas. En el artículo se analizan tres elementos de la construcción de las funciones económicas del régimen posrevolucionario donde el Poder Ejecutivo cumplió el papel central, que son la introducción del impuesto sobre la renta, la construcción de un nuevo sistema bancario a partir de la creación del Banco de México y la reforma monetaria que desmonetizó el oro.

Abstract

A basic premise of Mexican presidentialism is the concentration of economic decisions in the hands of the president himself. This article analyses three elements which were relevant in the construction of the economics of the post revolutionary regime, where the Executive Power had a central role: the introduction of Income Tax, the construction of a new banking system and the monetary reform of 1931.

¹ La investigación para este artículo se originó a partir de la discusión de los trabajos "Transición a la Democracia en México" y "Desarrollo y democracia, 1917- 1997" del Dr. Víctor Manuel Muñoz Patraca en un seminario del Proyecto "Del autoritarismo a la democracia: dos décadas de cambio político en México"; posteriormente se enriqueció participando en el Proyecto "Los Ministros de Hacienda y sus Proyectos", organizado por la Dra. Leonor Ludlow del IIH de la UNAM y por la Dra. Nicole Giron, del Instituto Mora.

Uno de los planteamientos sobresalientes en el análisis del régimen derivado de la constitución de 1917, caracterizado como no democrático, se refiere a la existencia de instituciones y leyes creadas para la democracia en el papel pero que no tuvieron aplicación real.

La ausencia de democracia ha sido analizada como una debilidad del sistema político posrevolucionario que opaca los logros del desarrollo económico y de la estabilidad política de los años de crecimiento; como una inconsistencia entre el régimen político y la realidad del desarrollo económico.

Sin embargo, la relación entre el régimen político posrevolucionario, la Constitución, las leyes y las instituciones para la economía, es distinta. Aquí —durante décadas— no existió falta de correspondencia. Todo lo contrario; lo señalado en la Constitución, las leyes y las instituciones para la economía, guardaron plena coherencia con las características fundamentales del régimen posrevolucionario: presidencialismo y partido hegemónico. Una vez formado el régimen, éste y el proyecto de desarrollo caminaron de la mano hasta el enfrentamiento de sus limitaciones.

En realidad, es hasta este momento que existe una inconsistencia entre el régimen político y las leyes e instituciones económicas debida a las transformaciones del sistema electoral y de las instituciones económicas de los últimos años.

Pero la implantación del proyecto de desarrollo económico, de las décadas pasadas, fue posible mediante el fortalecimiento de la figura presidencial. La estructuración del régimen en la aprobación de sus leyes y creación de sus instituciones económicas se hizo mediante la concentración de las decisiones en el presidente.

Dicho en otros términos, el entramado legal e institucional que transformó los criterios básicos de reproducción social del porfiriato, la figura presidencial en particular y el Poder Ejecutivo en su conjunto, cumplieron el papel central. Los proyectos, las leyes y las negociaciones con las fuerzas políticas y los sectores económicos se definieron en los espacios del Poder Ejecutivo que se convirtió en la pieza engarzadora de la construcción del Estado posrevolucionario.

De esta manera, aunque la inexistencia de democracia² fue inherente al proyecto de desarrollo económico posterior, la construcción del régimen no implicó ausencia de acuerdos básicos ni de participación de los sectores económicos y políticos más importantes.

Una explicación de esta función del Ejecutivo parte de la destrucción del Estado porfirista causada por el golpe militar de Victoriano Huerta y la Revolución Constitucionalista, el nuevo gobierno se constituyó por la fuerza de las armas. Recordemos que el primer presidente de la Revolución electo fue Venustiano Carranza, autonombrado Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. En esas funciones convocó y se llevó a cabo el Congreso Constituyente de 1917, después del cual —en un proceso largo, complejo y difícil— se establecieron las negociaciones que permitieron la elaboración de leyes y la creación de instituciones que darían sustento al proyecto de desarrollo económico. Los preceptos constitucionales fueron, únicamente, el marco general que derivó en ese proceso de negociaciones dando por resultado, hacia la década de los cuarenta, una coherencia entre régimen e intervención económica.

Las funciones del Estado que se relacionan con lo económico son dos: la fiscalidad y la regulación. La primera surge de la necesidad de mantener un aparato administrativo como soporte del Estado y exige la definición de sus fuentes de recursos y de los criterios para su gasto. Dicho de otra manera, el costo y el beneficio del sostenimiento del aparato gubernamental debe definirse distribuyendo de alguna manera entre los habitantes. Esa manera específica determina la fiscalidad que, en cada Estado, está formada por los ingresos, el gasto y la deuda pública.

La segunda función deriva de la relación del Estado con el comportamiento económico y también exige la definición de criterios. A esta parte corresponden las leyes que norman las actividades económicas donde la banca y la moneda tienen un papel central por su función de intermediarias en la inversión, la producción y la comercialización.

Todo esto interviene en la construcción del régimen político porque

² Se retoma la definición de "Democracia" como procedimiento para elegir gobernantes propuesta por Samuel Huntington en *La Tercera Ola*. La democratización a finales del siglo XX.

en las decisiones sobre quiénes y cómo soportan económicamente el aparato estatal y sobre cómo se distribuyen los recursos obtenidos y los espacios de explotación de la riqueza de un país, están presentes los intereses que requieren arenas de negociación, establecimiento de criterios, procedimientos para plasmarlos en leyes, instituciones que las hagan viables y gobernantes que las apliquen.

En México, la fiscalidad y la regulación del régimen porfirista se habían destruido entre 1913 y 1916 con el golpe militar de Huerta y la consecuente Revolución Constitucionalista. Los fondos públicos, que desde el gobierno de Madero comenzaron a disminuir, llegaron prácticamente a su agotamiento; el cobro de impuestos interiores se cortó ante la propagación de la guerra por el territorio nacional; los préstamos externos se congelaron por la suspensión de pagos de la deuda externa y la desconfianza de los banqueros extranjeros hacia los gobiernos revolucionarios; el sistema bancario sufrió la bancarrota ante los préstamos forzosos concedidos a Huerta, la emisión de billetes sin respaldo metálico y la incautación decretada por Carranza;³ en el sistema monetario se había enseñoreado el caos por la desacreditación del papel moneda sin respaldo metálico.

En consecuencia, el manejo presupuestario —sumamente organizado durante el porfirismo— se desplomó en el transcurso del gobierno de Carranza, quien no logró ejercer control efectivo sobre el territorio nacional ni recaudar fondos suficientes. Para reconstruir al Estado, los gobiernos posrevolucionarios debieron emprender la redefinición, reestructuración y reorganización de las fuentes de ingresos y del ejercicio presupuestal, así como crear un nuevo sistema bancario y monetario, bajo características y criterios distintos de los porfiristas. Esto significó

³ La ley bancaria de 1897 marcaba que los bancos debían mantener en reserva metálica el 30% del valor de sus billetes en circulación. Durante la revolución bancos y distintos bandos revolucionarios emitieron moneda sin respaldo. La más importante por su monto y circulación territorial fue la emitida por Venustiano Carranza. Cuando, en 1916, se comenzó la reorganización monetaria, se incineraron billetes por un valor de \$538,524,000.00, correspondientes a las emisiones del Papel Monclova, Bilete Constitucionalista, del Gobierno Provisional y el Provisional de Veracruz.

la redistribución de las fuentes de riqueza del país. El gran distribuidor fue el presidente de la República, quien apoyado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concentró las decisiones sobre la reconstrucción económica.

El objetivo de este artículo es analizar, a partir de la situación derivada de la destrucción del Estado porfirista, tres procesos de la fase constructiva del Estado posrevolucionario que fundamentaron su actividad en lo económico y en los cuales el Poder Ejecutivo cumplió el papel central: la redefinición de los sistemas fiscal, bancario y monetario cuyas expresiones palpables fueron la introducción del Impuesto sobre la renta, la creación del Banco de México y la desmonetización del oro.

Estos procesos, los cuales no son los únicos que definen la regulación y la fiscalidad posrevolucionarias, sí concentran sus grandes transformaciones en la fase de institucionalización del régimen.⁴ Es más, su solución abrió camino para que otros elementos —como el de la deuda pública— pudieran resolverse en la fase de institucionalización del presidencialismo.

Como en otras áreas, a la preponderancia del Ejecutivo en la estructuración del Estado posrevolucionario corresponde una subordinación del Poder Legislativo, ya que el Congreso otorgó a los presidentes, atribuciones extraordinarias para decidir en materia económica. Este hecho puede constatarse si se observa que desde el periodo de desestructuración del régimen porfirista hasta la consolidación del Estado posrevolucionario, prácticamente todas las decisiones trascendentes, de manera fundamental las leyes fiscales y las que regulan el comportamiento económico, fueron tomadas por el presidente de la República en uso y ejercicio de las atribuciones extraordinarias que le otorgó el Congreso.⁵ La

⁴ Procesos como el de la deuda externa o el federalismo fiscal, aunque muy importantes en la etapa tratada, se resuelven con la institucionalización del presidencialismo. Se mencionan en este artículo únicamente para contextualizar y explicar los procesos que son nuestro objetivo. Por merecer tratamiento aparte, ha quedado fuera de este trabajo lo referente a la propiedad territorial que tiene mucho que ver con el presidencialismo en lo económico.

⁵ Esta práctica no nace con la Revolución; fue un recurso muy utilizado por varios gobiernos del siglo pasado.

base de esto fue que para concretar los ideales de la Constitución de 1917 sobre la función económica del Estado, era necesario instrumentar de manera muy concreta y operativa una reasignación radical de los espacios y funciones asignados a los sectores económicos durante el porfiriato. El medio para organizar este cambio fue, precisamente, un conjunto de decretos por los cuales el Ejecutivo asumió en los hechos una función legislativa en materia de ingresos, gasto, deuda, bancos y moneda.⁶

Esto no podía hacerlo el Congreso porque debía considerarse, además de los sectores involucrados en el movimiento revolucionario, aquellos que, viniendo del antiguo régimen eran indispensables para la reconstrucción económica y que, por razones obvias, no estaban representados en las Cámaras, fue el caso de los banqueros nacionales y extranjeros. Si los gobiernos de la Revolución querían impulsar un proyecto de desarrollo debían resolver este punto para obtener recursos y reconocimiento en el exterior.

El decreto del 8 de mayo de 1917, aprobado una semana después de que Venustiano Carranza se convirtiera en presidente constitucional,⁷ tiene gran importancia, porque es el referente de lo que se convertiría en regla; a la letra dice:

Se conceden al Presidente de la República, facultades extraordinarias en el Ramo de Hacienda, mientras el Congreso de la Unión expide las leyes que deban normar en lo sucesivo el funcionamiento de la Hacienda Pública Federal.⁸

A partir del texto podría deducirse que quienes aprobaron ese decreto esperaban su aplicación por un tiempo breve. Pero después de Carranza, las atribuciones extraordinarias se utilizaron para que los siete

⁶ *Diario Oficial*, 14 de enero, 2, 10 y 16 de febrero, de 1928.

⁷ Venustiano Carranza tomó posesión como presidente constitucional el 1º de mayo de 1917, después de haber ganado las elecciones el 11 de marzo.

⁸ *Diario Oficial*, 15 de mayo de 1917, p. 552.

presidentes siguientes realizaran los cambios legales e institucionales que requería la actividad económica estatal. De hecho, las atribuciones extraordinarias entraron en desuso cuando el nuevo Estado se había consolidado.⁹

En el segundo artículo de ese decreto se abrió la puerta para la subordinación al Ejecutivo, pues no se fijó ninguna restricción al mencionar que:

El Ejecutivo de la Unión dará cuenta al Congreso del uso que haya hecho de las facultades extraordinarias que por el presente se le confieren.¹⁰

Con base en este decreto los presidentes Carranza y Obregón tomaron sus decisiones para hacer cambios en la Hacienda Pública. Aunque en los hechos ya había ocurrido, fue durante la gestión del general Calles que el Congreso traspasó, formalmente, esa atribución, al presidente. A partir del 6 de enero de 1925, cuando fueron ratificadas las atribuciones extraordinarias otorgadas al presidente desde 1917, en el ramo de hacienda,¹¹ en los decretos apareció, explícitamente, la autorización para legislar.

Al amparo de esas atribuciones, se aprobaron, por ejemplo, la Ley Reorganizadora de la Tesorería de la Federación¹² y la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación¹³ que cimentaron el funcionamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁹ La última vez que el Congreso aprobó atribuciones extraordinarias para que un presidente legislara en materia económica fue el 1° de junio de 1942. Manuel Ávila Camacho las utilizó entre esa fecha y mayo de 1945.

¹⁰ *Diario Oficial*, 15 de mayo de 1917, p. 552.

¹¹ *Diario Oficial*, 9 de enero de 1925, p. 152.

¹² "Decreto autorizando al Ejecutivo Federal para adicionar el artículo 13 de la Ley del 25 de diciembre de 1917, y para expedir la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría y la Ley Reorganizadora de la Tesorería de la Federación", *Diario Oficial*, 19 de enero de 1926.

¹³ *Diario Oficial*, 1° de marzo de 1926, p. 7.

Los impuestos

Los criterios que norman la fiscalidad no pueden estar al margen de la política. Como la definición de los ingresos y los gasto afecta intereses, todo régimen implica un arreglo de fuerzas en la definición de los presupuestos gubernamentales. El proyecto fiscal posrevolucionario se centró en la redefinición el tipo de impuestos y en la delimitación de los campos de imposición entre Gobierno Federal, Estados y Municipios.

El cambio impositivo más importante fue la introducción del Impuesto sobre la Renta. De acuerdo con la teoría, es un impuesto más justo porque distribuye la carga fiscal de una manera más equitativa entre la población al gravar el ingreso; al ser un impuesto directo no permite intermediario entre el pagador y el fisco, garantiza una renta al Erario y, debido a que el fisco tiene registrado quien es el contribuyente, se pueden hacer exenciones o deducciones en función de su capacidad contributiva.¹⁴

El primer intento para implantar este impuesto se hizo a principios de la presidencia de Álvaro Obregón con el "Impuesto del centenario", aprobado el 20 de julio de 1921, siendo secretario de Hacienda Adolfo de la Huerta. El 21 de febrero de 1924 se aprobó otra ley que se denominó "Ley para la recaudación de los impuestos establecidos en la 'Ley de Ingresos' vigente, sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas", siendo secretario de Hacienda el ingeniero Alberto J. Pani. La Ley que implantó definitivamente en México este impuesto rigió de 1925 a 1941; agrupó en siete cédulas las distintas actividades gravables:

...la primera, Comercio; la segunda, Industria; la tercera, Agricultura; la cuarta, Imposición de Capitales; la quinta, Explotación del Subsuelo o

¹⁴ La fiscalidad propia del Estado Providencia recae sobre "...la renta de las personas físicas y de las sociedades, el patrimonio, las sucesiones y sobre el volumen de ventas". Francisco Comín, *Historia de la Hacienda Pública...* p. 84. En México, gravamen sobre el gasto se impuso hasta después de la Tercera Convención Fiscal, inaugurada el 11 de noviembre de 1947, a través del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

concesiones otorgadas por el Estado; la secta, Sueldos y la séptima, Honorarios de Profesionistas.¹⁵

Partiendo de la teoría de que el impuesto sobre la renta es el más justo y equitativo, esta ley retomó el principio de tasar la imposición de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente. Establecía en su artículo 30, por ejemplo, las deducciones por cargas de familia que consideraban tasas distintas si el causante sostenía una o más personas: \$250.00 de deducción si del causante dependía una persona y \$450.00 si de él dependían cuatro o más personas. Asimismo se tomaba en cuenta la diferencia en el costo de la vida en el Distrito Federal y en las ciudades fronterizas.

El Impuesto Sobre la Renta transformó la composición de la tributación porfirista basada en los impuestos indirectos del comercio exterior,¹⁶ implantando un sistema mixto donde el Impuesto Sobre la Renta fue afirmándose cada vez más y constituyendo uno de los pilares firmes de la Hacienda posrevolucionaria.

Para garantizar el cobro de los impuestos entre 1927 y 1928 se llevó a cabo en la Secretaría de Hacienda una reorganización administrativa que tuvo como una de sus tareas fundamentales la elaboración del padrón para el Impuesto Sobre la Renta. Otra parte fue la reestructuración de las oficinas federales de Hacienda. Es decir, para que la ley pudiera aplicarse se debió llevar a cabo una reforma de la institución encargada de hacerlo: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Un viejo problema del Estado mexicano es la “concurrencia de impuestos” porque Gobierno Federal, Estados y municipios gravan las mismas fuentes impositivas, lo que obstaculiza el desarrollo económico y dificulta el cobro de impuestos porque genera diversidad de normas y

¹⁵ SHCP, *Compilación de leyes del Impuesto sobre la Renta (1921-1953)*, p. XXI.

¹⁶ Los impuestos indirectos son aquellos donde quien paga al fisco no es el verdadero contribuyente. Es el caso de los impuestos de importación y exportación o los que gravan la fabricación de productos que se traspan al consumidor. Estos impuestos han sido considerados como “injustos” porque pesan más sobre los pobres que sobre los ricos. Ernesto Flores Zavala, *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*, pp. 259-264.

Impuestos del Gobierno Federal
Millones de pesos

<i>Años</i>	<i>Total de Impuestos</i>	<i>Impuesto sobre la renta</i>	<i>Comercio Exterior</i>
1925	244	38.9	5.3
1930	234	47.8	6.8
1935	256	28.5	12.1
1940	473	35.9	12.0
1945	1218	31.4	24.3
1950	2920	33.9	26.2
1955	6766	37.8	29.3

Fuente: *Estadísticas Históricas de México*, p. 754.

procedimientos de recaudación entre Federación y Estados.¹⁷ Según Ernesto Flores Zavala, el problema no existiría si desde la Constitución se estableciera una delimitación de los impuestos que cada entidad puede percibir.

Un primer intento de delimitar los campos impositivos se llevó a cabo en 1924, con la primera Convención Nacional Fiscal que a convocatoria de la Secretaría de Hacienda reunió a representantes del Gobierno Federal y de los Estados. A partir de las conclusiones de la convención, que planteaban una distribución de los campos impositivos entre Federación y Estados, la Secretaría de Hacienda envió al Congreso un proyecto de reformas constitucionales, pero no fue tomado en cuenta.

La Segunda Convención Nacional Fiscal se celebró en 1933; sus conclusiones también originaron un proyecto de reformas constitucionales que no se aprobó pero algunos de sus planteamientos se pusieron en

¹⁷ La ausencia de delimitación de los campos impositivos entre Federación y Estados existe en la Constitución de 1857 y en la de 1917.

práctica; no se resolvió el problema de la delimitación de las fuentes impositivas.

Durante el porfiriato, la relación entre Federación y Estados se expresaba en un impuesto denominado "Contribución Federal" que era una proporción de lo recaudado en los estados y los municipios que se pagaba a la Federación. La Secretaría de Hacienda porfirista ya proyectaba la transformación de este impuesto y fue disminuyendo su proporción. En diciembre de 1892, por ejemplo, la Contribución Federal se fijó en 30%; en mayo de 1907 se redujo de 25 a 20%. Sin embargo, con el movimiento revolucionario el impuesto se elevó llegando al 60% durante el gobierno de Carranza.

Desde el gobierno del general Obregón se retomó la idea de desaparecer la "Contribución Federal" primero por delimitación de las fuentes impositivas y después unificando sistemas de recaudación entre los estados y la federación. No fue un proyecto fácil de implantar por la reticencia de los Estados para aceptar el plan de la SHCP. Aun cuando los distintos gobiernos posrevolucionarios aprobaron disminuciones a la "Contribución Federal" y el Ejecutivo, mediante atribuciones extraordinarias, podía conceder las exenciones a cambio de que los estados aceptaran unificar sus legislaciones; hacia el año de 1931 únicamente doce habían aceptado. En función de los acuerdos establecidos con cada gobierno estatal las disminuciones podían abarcar todos los impuestos o solamente algunos.

De los proyectos sobre fiscalidad del Estado posrevolucionario éste fue el que requirió más tiempo para implantarse, pues la "Contribución Federal" desapareció hasta 1947, sin que existiera un acuerdo entre todos los Estados y la Federación. No sólo fue un proyecto difícil de imponer sino que concentró una de las principales debilidades del federalismo por lo inequitativo de la distribución de la recaudación.

La banca

La fundación del Banco de México levantó un segundo pilar de la activi-

**Ingresos correspondientes a la Federación, Estados y Municipios
Años seleccionados: 1900-1940**

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Federación</i>	<i>Estados</i>	<i>Municipios</i>
1900	63	100	63.0	24.1	12.9
1923	84	100	72.5	14.5	12.9
1929	101	100	71.1	21.2	7.7
1932	86	100	64.0	27.1	8.9
1940	122	100	71.4	23.3	5.3
1950	180	100	78.3	18.4	3.3
1960	369	100	71.1	26.3	2.6

Fuente: James Wilkie, *La Revolución mexicana, gasto federal y cambio social*, p. 35.

dad económica estatal puesto que inició la construcción de un nuevo sistema bancario.

Las relaciones entre gobierno y banqueros se restablecieron durante el gobierno del presidente Obregón, a partir del decreto del 31 de enero de 1921 que reglamentó la liquidación y devolución de los antiguos bancos de emisión a sus antiguos dueños. Pero el acuerdo fundamental se cimentó cuando a principios de 1924, último año del gobierno de Obregón, se celebró la primera convención bancaria, organizada por el secretario de Hacienda Alberto J. Pani; se inauguró el día 2 de febrero y asistieron representantes de 41 establecimientos entre antiguos bancos de emisión, refaccionarios e hipotecarios; bancos extranjeros que operaban en México y casas comerciales que realizaban operaciones de crédito.¹⁸

La convención que sesionó en seis ocasiones, nombró una Comisión Permanente que funcionó durante los nueve meses que van de marzo a noviembre de 1924, dando pie a disposiciones legales dirigidas

¹⁸ Únicamente los tres primeros tipos de bancos tenían concesión del gobierno para operar, los extranjeros y las demás casas comerciales lo hacían sin autorización.

a destrabar el nudo que, entre gobierno, bancos y acreedores de éstos, se había generado a partir de 1916.

A diferencia de la Convención Nacional Fiscal, ésta fue exitosa. El secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, se expresó de la convención en estos términos:

Las labores de la Convención y de la Comisión Permanente fueron fecundas. No sólo resultó de ellas la nueva legislación de instituciones de crédito, no sólo se pusieron en orden los bancos afectados por el papel moneda, la moratoria y la incautación, sino que creó un amplio espíritu de cordialidad y cooperación entre el Gobierno, por una parte, y los banqueros, por la otra.¹⁹

Es decir, la formulación de las leyes que fundamentaron la construcción del sistema bancario posrevolucionario derivó de acuerdos establecidos entre el Ejecutivo Federal y los banqueros de manera directa. En las discusiones y negociaciones que llevaron a tales acuerdos el Congreso, como tal, no tuvo participación: la legislación se formuló entre el Ejecutivo y la Comisión permanente de la Convención Bancaria. Un elemento que refuerza la concentración del poder de decisión económica en el presidente de la República es que el otorgamiento de concesiones bancarias es atribución del Poder Ejecutivo.²⁰

El acuerdo central de la convención bancaria de 1924, que significó la gran diferencia con el régimen porfirista, fue la aceptación de la fundación de un banco central, en manos del gobierno, que concentraría la emisión de moneda y coordinaría la actividad crediticia de los bancos comerciales. De este punto se derivó otro acuerdo según el cual los bancos aceptaron liquidar sus concesiones, obtenidas del antiguo régimen

¹⁹ Exposición de Motivos de la "Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios", de 1924, *Legislación bancaria*, tomo II, p. 25

²⁰ Ha sido así tanto en la Ley Bancaria de 1897, que dio directamente al "Ejecutivo de la Unión" la atribución de otorgar las concesiones, como en la legislación de 1932 y posterior, según la cual las concesiones son del gobierno federal y las otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

según la ley de 1897, para solicitar otra de acuerdo con el proyecto gubernamental de crear un sistema de bancos distinto.

El hecho es de particular importancia puesto que significó la aceptación de los banqueros de que el Estado posrevolucionario les asignara una fuente de explotación distinta de la que habían disfrutado durante el porfiriato cuando obtenían sus ganancias de la emisión de billetes. Ahora ésta sería atribución exclusiva del gobierno mientras los bancos buscaban sus ganancias en el crédito. La diferencia fundamental entre el proyecto de banca del Estado posrevolucionario y el porfirista es que se traspasó de la esfera de la inversión privada a la pública la fuente de riqueza que constituye la emisión de moneda.

Vale la pena señalar que si bien la fundación de un banco único de emisión había sido aprobada en el artículo 28 de la Constitución de 1917, no pudo fundarse hasta que se restableció la confianza de los banqueros hacia el gobierno. En ello fue determinante que la primera ley aprobada por el Congreso, del paquete derivado de la Convención, fue la “Ley de Suspensión de Pagos de Bancos y Establecimientos Bancarios” del que dio garantías amplias a los banqueros, del 14 de agosto de ese año. Su artículo 1º establecía que los establecimientos bancarios

...cuyo activo sea suficiente para cubrir su pasivo, pero que prevean encontrarse transitoriamente en la imposibilidad de hacerlo, porque el público retire en masa sus depósitos o a consecuencia de una crisis o de otra causa, podrán presentarse en estado de suspensión de pagos, que declarará el juez de su domicilio.²¹

De acuerdo con la misma ley, la suspensión de pagos podía declararse dentro de las veinticuatro horas siguientes a la clausura de sus oficinas o de haber dejado de pagar alguna obligación. En el artículo 2º se menciona que

²¹ “Ley de suspensión de pagos de bancos o establecimientos bancarios”, *Legislación bancaria*, tomo I, p. 224.

La declaración del estado de suspensión de pagos produce el efecto de que no se puede exigir pago alguno ni deducir acciones de tipo judicial contra el deudor...²²

Este estado de suspensión únicamente podía terminar por reanudación de pagos y de operaciones, por celebración de convenios con los acreedores o por declaración de quiebra.

Una vez que los banqueros tuvieron todas las seguridades contra una posible quiebra, se aprobaron la Ley sobre Bancos Refaccionarios, la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios y la Ley sobre Compañías de Fianzas aprobadas el 29 y 24 de diciembre de 1924 el 11 de marzo de 1925 respectivamente.

La "Ley Constitutiva del Banco de México" se aprobó en 1925 fundando el banco único de emisión que quedó constituido como sociedad anónima con participación en 51% del gobierno federal y 49% de la iniciativa privada.

La crisis económica internacional

A pesar de que hacia 1926 el Impuesto sobre la Renta y el Banco de México levantaban dos pilares muy firmes, el funcionamiento de conjunto de la fiscalidad y la regulación posrevolucionaria tardó varios años más porque estaba incompleta. Desde mediados de 1926, ante una recesión de la economía estadounidense que disminuyó las importaciones provenientes de México, comenzaron a manifestarse las debilidades del Estado para enfrentar la crisis.

Un gran impedimento para ello era la deuda pública. Como se mencionó los servicios de la deuda externa se había suspendido en 1914 bloqueando al gobierno toda posibilidad de obtener recursos del exterior. Varios intentos por resolver el problema fracasaron ante la falta de recursos gubernamentales.

²² *Ibidem.*

En 1922 el secretario de Hacienda del presidente Álvaro Obregón, Adolfo de la Huerta, firmó un acuerdo con el Comité Internacional de Banqueros,²³ pero se suspendió en 1924. En 1925, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles y siendo secretario de Hacienda Alberto J. Pani, se hizo otro intento y se firmó un segundo acuerdo. Pero en 1929, siendo presidente el licenciado Emilio Portes Gil, la Secretaría de Hacienda señalaba lo siguiente:

...el Convenio de 1922 no consiguió establecer la nivelación financiera que fue su objeto, y el de 1925 sólo se limitó a resolver el problema inmediato; pero el mediato, el que a partir de 1928 se traduciría en desembolsos anuales de cerca de setenta millones de pesos sólo para las deudas incluidas en los Convenios citados y derivados de los mismos, no quedó resuelto... los convenios celebrados en 1922 y 1925, pospusieron para 1928 la mayor parte de los pagos.²⁴

Si consideramos que los ingresos totales del gobierno en 1928 y 1929 fueron de 311 y 322 millones de pesos respectivamente, no es difícil comprender la presión que los setenta millones significaban en el presupuesto de egresos.²⁵ Esto sin considerar la deuda interna que estaba formada por las reclamaciones presentadas al gobierno por daños causados durante la revolución,²⁶ por la contraída por expropiación de fincas

²³ El Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México se formó en 1919, agrupando acreedores franceses, ingleses, estadounidenses, suizos, holandeses y alemanes para presionar al gobierno mexicano a fin de que reanudase el pago de la deuda externa y para que no aplicara el artículo 27 constitucional.

²⁴ Exposición de Motivos del "Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para proceder al arreglo de las obligaciones de carácter interior que tenga a su cargo el gobierno", en *Legislación sobre Deuda Pública*, tomo II, p. 419.

²⁵ *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 1994, 2 vols., p. 756.

²⁶ Las deudas por daños sufridos durante la revolución fueron negociadas, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por ministros plenipotenciarios representantes del presidente de la República, cuyos acuerdos aprobó el Senado. Los reclamantes favorecidos eran ciudadanos franceses, alemanes, españoles, italianos, ingleses y estadounidenses. Sus solicitudes se resolvieron en comisiones mixtas formadas por un representante de México, uno de cada país y otro neutral. Se formaron en total 6 comisiones. Una por país.

para dotación o restitución de ejidos, la proveniente de la incautación bancaria, la del papel infalsificable, la de cuentas no pagadas en ejercicios presupuestales anteriores y una referente a suscripción de acciones para crear el banco único de emisión.

Intentando restablecer el crédito para el gobierno, el 25 de enero de 1929 se aprobó una ley que planteaba dar solución global al problema de la deuda, ajustándola a la capacidad de pago del gobierno. Por una parte, se otorgaron al presidente atribuciones para renegociar la deuda externa mediante su consolidación en bonos que pagarían un máximo de 5% anual y cuyo vencimiento no sería inferior a 45 años. También se aprobó que los pagos que pudieran hacerse al Comité Internacional de Banqueros se harían en calidad de depósitos mientras el Congreso de la Unión refrendaba los convenios firmados. En cuanto a deuda interna, se creó una comisión para recibir, clasificar, calcular el monto y determinar si procedía el pago, de las reclamaciones.

A partir de esta ley se firmó, en julio de 1930, un tercer acuerdo entre el Comité Internacional de Banqueros²⁷ y el gobierno mexicano que fue negociado y firmado por el secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, siendo ya presidente el Ing. Pascual Ortiz Rubio; era un acuerdo favorable porque obtendría una disminución de 45% de su valor nominal.²⁸ Sin embargo, a mediados de ese mismo año, la disminución de recursos gubernamentales provocada por la caída de las exportaciones derivada de la crisis económica internacional dejó ver al gobierno que sería imposible pagar.²⁹ Además, había una fuerte oposición de sectores

²⁷ Este acuerdo tuvo otro complementario firmado en enero de 1931 sobre la deuda ferrocarrilera.

²⁸ Carlos J. Sierra, *Historia de la administración hacendaria en México, 1911-1970*, vol. II, p. 21.

²⁹ Las negociaciones definitivas fueron las firmadas por el secretario de Hacienda, Eduardo Suárez, en 1942 y 1946. En el acuerdo de 1942 se reglamentó el pago a los tenedores de bonos suspendido desde 1914 sin considerar a los tenedores franceses, alemanes y holandeses "Por la situación de guerra que prevealecía en esa época". En 1946 se acordó el pago de la deuda ferrocarrilera. A partir de estos convenios fue posible la disolución del Comité Internacional de Banqueros en 1954. *Legislación sobre deuda pública*, tomo III, p. 202.

políticos a que se pagase a los extranjeros antes de que se atendieran las necesidades internas.

La Comisión que se encargó de la clasificación de la deuda interna, estuvo integrada por el secretario de Hacienda como presidente y por tres miembros propuestos por él,³⁰ Aunque la comisión avanzó firmemente en su trabajo, antes de que terminara de recibir y evaluar todas las reclamaciones y ante la necesidad apremiante del gobierno por disminuir la presión que ésta imprimía al presupuesto, la Secretaría de Hacienda propuso una ley que facultó al Ejecutivo para redimir las obligaciones internas con bienes territoriales del Gobierno Federal.³¹

La deuda bancaria reconocida por el gobierno del general Obregón, no estaba considerada en la ley de redención con bienes territoriales porque se negociaba aparte directamente con los banqueros, pero tenía importancia especial porque de su solución dependía la construcción del sistema bancario que interesaba al gobierno.

El problema a fines de los veinte era que a pesar de las disposiciones de 1921, que dieron fin a la incautación, de los acuerdos de la Convención bancaria de 1924 y de las leyes mencionadas líneas arriba, en el sentido de que los antiguos bancos de emisión debían liquidar sus cuentas con sus acreedores y cambiar sus concesiones, esto no había ocurrido. Los banqueros habían obtenido varias prórrogas para iniciar el pago de sus deudas, apoyándose en que el gobierno tampoco había cubierto totalmente las suyas para con ellos.

Este fue un proceso donde también en el Ejecutivo residió el poder de atar y desatar deudas. Por ejemplo, el decreto del 17 de julio de 1928 que concedía moratoria hasta por cinco años a los antiguos bancos de emisión liquidados, establecía que el otorgamiento de esa moratoria la haría la Secretaría de Hacienda, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y en consideración al estado del activo y pasivo de los bancos, lo que garantizó discrecionalidad en las decisiones.

³⁰ "Ley reglamentaria de la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública", en *Legislación sobre deuda pública*, tomo II, p. 424.

³¹ *Diario Oficial*, 27 de enero de 1932.

Otro problema era que como los títulos no pagados por el gobierno podían entregarse en descuento de impuestos, se había generado un círculo vicioso donde los bancos no terminaban de liquidar sus concesiones como bancos de emisión y hacían depender el pago de sus deudas a sus acreedores de que el gobierno pagase el total de sus deudas con ellos, lo que era un impedimento para consolidar la nueva estructura de bancos. Además, en muchos casos, especulaban con moneda.

Cuando a mediados de 1930 los efectos de la crisis económica internacional se hicieron presentes con mucha fuerza en México, se hizo urgente resolver el problema de los bancos puesto que su situación propiciaba la especulación monetaria. Esta se basaba en que después del caos de 1913 a 1916 se readoptó el patrón oro en 1918.³² Y debido a que los billetes estaban seriamente desacreditados ante la población, el sistema monetario quedó constituido fundamentalmente de moneda metálica.

Sin embargo, la circulación interna formada por monedas de oro y plata, generó nuevos problemas al Estado posrevolucionario porque dejaba expuesta la economía nacional a las fluctuaciones de los precios de los metales preciosos en el mercado internacional. Como la moneda metálica tenía un valor intrínseco independientemente de sus inscripciones de valor, los exportadores la retiraban de la circulación y la vendían por su peso si los precios se elevaban.

Cuando en 1926 la recesión norteamericana disminuyó importaciones provenientes de México, la inestabilidad monetaria devino grave. Internamente, la moneda de plata sufría un descuento con respecto al oro que, a principios de 1927 era de 12%. En la medida en que esta moneda constituía la mayor parte de la circulación interna, el descuento elevaba los precios de las mercancías afectando a “todas las clases sociales y principalmente a las trabajadoras”.³³

³² Esta readopción fue propiciada por los esfuerzos de reorganización realizados durante el gobierno de Carranza y por las entradas de oro en pago de exportaciones de plata generadas por la Primera Guerra Mundial.

³³ “Plutarco Elías Calles, 1º de septiembre de 1927, en la apertura del periodo ordinario del segundo año de sesiones del 32º Congreso de la Unión”, en México a través de los informes presidenciales, vol. II, p. 423.

A principios de 1927, tercer año de gobierno del presidente Calles, se comenzaron a tomar medidas para contrarrestar el fenómeno. Con la idea de disminuir la depreciación mencionada el Ejecutivo aprobó tres decretos gozando, una vez más, de atribuciones extraordinarias. Con el primero se suspendió la acuñación y reafluación de monedas de plata de un peso y cincuenta centavos. Con el segundo se aprobó una partida presupuestal para retirar monedas de la circulación, y con el tercero se reglamentaron las actividades de instituciones bancarias y casas de cambio para "evitar especulaciones de mala fe".³⁴ Las medidas tuvieron efectos en lo inmediato. El 6 de agosto de ese año, el premio a pagar por la moneda de plata disminuyó al 6%. Las medidas pretendían elevar el precio de la moneda de plata vía disminución de su cantidad en circulación.

Pero el problema de fondo no se resolvió. La especulación monetaria hallaba campo fértil en el flujo mundial de oro hacia Estados Unidos efecto del traslado, de Londres a Nueva York, del centro financiero internacional. En México, la depreciación de la moneda de plata frente al oro fue mayor en el mercado interno que en el externo. La Secretaría de Hacienda debió enfrentar el contrabando, pues aunque la exportación de oro estaba prohibida, con su buena cotización en dólares salía irremediamente. Durante 1928, el Banco de México comenzó a intervenir en el mercado de cambios a través de ofertar dólares a buen precio en plata a manera de retirar ese metal de la circulación. En junio, el periódico *Excélsior* reportaba:

Como consecuencia natural de tal medida, el dólar estuvo flojo y sostenido el oro nacional, y la moneda de apoyo mejoró varios puntos, lográndose no solamente detener la baja que se había iniciado, sino provocar un mejoramiento en el tipo de cotización.³⁵

³⁴ *Diario Oficial*, 10 de marzo, 3 y 30 de agosto de 1927, respectivamente.

³⁵ *Excélsior*, 7 de junio de 1928. Archivos Económicos de la SHCP, expediente "Moneda-oro, 1908-1933." Todas las notas periodísticas que se utilizaron en este trabajo fueron tomadas de los Archivos Económicos de la Biblioteca Lerdo de Tejada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Pero el problema continuó, la crisis económica internacional lo agravó y el Congreso, aunque reticente, aprobó atribuciones extraordinarias para el presidente Pascual Ortiz Rubio que le permitieron

...legislar en Hacienda, Crédito Público, Bancos y Moneda, únicamente para que dicte las disposiciones conducentes al restablecimiento del valor de la moneda de plata, con relación al oro, y a la normalización del tipo de cambio sobre el exterior.³⁶

Iniciando 1931 el contrabando de oro se agudizó una vez más. La Procuraduría General de la República comisionó a varios agentes de la Policía Judicial Federal para que, en colaboración con elementos del Resguardo Aduanal designados especialmente por la Secretaría de Hacienda, investigaran el asunto y aprehendieran a los responsables. El 18 y 20 de abril del año 1931, por ejemplo, *El Universal* y *Los Angeles Times* reportaron la captura, en el puente internacional de Nuevo Laredo, del dirigente de una banda de contrabandistas que llevaba entre los forros de su traje y los asientos del automóvil que conducía, “un contrabando de oro por la suma de ochenta mil pesos”. La banda estaba formada por prominentes hombres de negocios, apoyados por empleados de los ferrocarriles y por un grupo de abogados: según *Los Angeles Times*, era responsable del contrabando de cientos de miles de dólares en oro mexicano, que había salido a veces en maletas, en chalecos especiales o en recipientes de combustible para locomotoras.³⁷

Ochenta mil pesos en oro, encontrados a una sola persona, era una cantidad considerable porque otros contrabandos descubiertos, en 1928 y 1930, por ejemplo, habían sido por 20 mil o 26 mil pesos, Otro parámetro es la cantidad acuñada por la Casa de Moneda en 1931, que fue de \$6,843,000.00.³⁸

³⁶ *Diario Oficial*, diciembre 17, 1930, p. 2. El decreto se aprobó el 11 de diciembre de 1930 y las atribuciones extraordinarias terminarían el 31 de agosto de 1931.

³⁷ Expediente “Moneda-Oro 1918-1933”.

³⁸ Memoria de la Dirección de la Casa de Moneda de México correspondiente al año de 1932, México.

El contrabando descubierto en abril significaba poco más del 1% de lo acuñado para el país por la Casa de Moneda.

La inestabilidad monetaria constituía un obstáculo para la consolidación del Estado posrevolucionario, era fuente de descontento social, desalentaba la inversión, disminuía ingresos al erario y, todo junto, restaba credibilidad al gobierno.

La reforma monetaria

Ante la situación y a poco más de un mes de que terminaran las atribuciones extraordinarias concedidas al presidente Pascual Ortiz Rubio para resolver el problema monetario, la Secretaría de Hacienda y el Banco de México aplicaron un plan con medidas radicales que cimentaron la construcción de un tercer pilar del régimen en su parte económica: el control de la moneda. El cambio de una moneda metálica por otra donde los billetes del Banco de México circularon cada vez más, permitió al Estado entrar en una nueva fase de su relación con la economía y con la sociedad.

Es evidente que la Secretaría de Hacienda tenía conocimiento de que su plan para controlar la inestabilidad monetaria afectaría intereses de grupos con poder político, porque para ponerla en marcha se echó mano de la figura del general Calles como “hombre fuerte de México”. El viernes 24 de julio a las cinco de la tarde fue nombrado presidente del Consejo de Administración del Banco de México y unas horas después, a las doce del día del 25, asistió a una reunión que había sido convocada por el secretario de Hacienda, don Luis Montes de Oca. En ella, el general Calles comunicó a los banqueros que la ley monetaria ya estaba en vigor y que se les pedía su completa y patriótica cooperación.³⁹ Se trataba de dos leyes; una monetaria y otra que reformó la constitutiva del Banco de México, que fueron conocidas como el “Plan Calles” y que fueron aprobadas por el Congreso ese mismo sábado.

³⁹ Antonio Manero, *La revolución bancaria*, p. 187.

Sobre el impacto que el nombramiento del general Calles tuvo en el mercado interno de oro, el periódico argentino *La Nación* reportó:

El día de ayer puede conceptuarse como de verdadero pánico entre los especuladores de la moneda de plata. La tabla de cotizaciones se volvió loca. Los cambistas no sabían qué hacer. Se estableció propiamente una moratoria forzosa, pues todo el mundo decía al “coyote” que iba a proponer oro al tanto por ciento:

—No señor mío, hay que esperar, no ve usted que hoy tomó posesión de la presidencia del Banco de México, el general Calles.

Hubo una verdadera confusión, pues los cambistas no acertaban en ningún momento a ponerse de acuerdo. Mientras unos vendían oro al 38 por ciento, otros ya lo estaban dando a 36 por ciento, y lo peor del caso es que la desanimación era total.⁴⁰

La ley monetaria conservó el oro como patrón internacional de cambios pero lo desechó como moneda interna; como única moneda legal dejó las piezas de plata que ya estaban en circulación y los billetes del Banco de México; además, prohibió nuevas acuñaciones de plata.

Un efecto inmediato fue el aumento desmedido en el precio del metal amarillo. Sobre el 28 de julio, segundo día de aplicación de la ley, *El Nacional* mencionaba:

No se sabe de dónde, pero ayer los cambistas amanecieron con una cantidad exagerada de oro para operar, vendiéndolo a un precio mayor del cuarenta por ciento, y readquiriéndolo al treinta y ocho por ciento. Por la tarde, ya las operaciones fluctuaban entre el cuarenta y cuatro y el cuarenta y seis por ciento, y al cerrarse las operaciones vendían descaradamente la moneda acuñada que no es ya de curso legal al cincuenta por ciento, haciendo creer al público que con ella podían adquirir dólares a buen precio para cubrir sus necesidades apremiantes en el ramo de la importación.⁴¹

Un efecto más fue el pánico que agolpó a los depositantes en las

⁴⁰ *La Nación*, Buenos Aires, Argentina, 25 de julio de 1931, p. 7.

⁴¹ *El Nacional*, 29 de julio de 1931, p. 8.

ventanillas de los bancos reclamando el oro de sus depósitos. El Banco de México estaba preparado para enfrentar esta situación y el 27 de julio, cuando la ley entró en vigor, publicó un comunicado informando a sus depositantes que devolvería el 100% del oro correspondiente a los depósitos y no únicamente el 30%, como obligaba la ley. Esta medida que fue secundada por bancos privados generó confianza entre ese sector de la población y contribuyó a controlar el pánico, que duró una semana. Solamente el banco Crédito Español de México se declaró en suspensión de pagos.

La segunda ley reformó la constitutiva del Banco de México suprimiendo las operaciones de crédito y descuento que realizaba con el público para que se dedicara a operar únicamente con instituciones bancarias.⁴² La medida generó descontento entre algunos políticos que se habían beneficiado con los créditos del Banco de México pero obtuvo aceptación entre los banqueros que consideraba esa práctica como competencia “desleal”.

Pero además de los efectos inmediatos, el “Plan Calles” provocó transformaciones profundas en la estructura económica del país. Acabó con la fuente que hacía rentable la especulación monetaria para casas de cambio y bancos, orillando a estos últimos a buscar sus ganancias en el crédito.⁴³ Para impulsar una nueva estructura bancaria el Banco de México, como medida complementaria del “Plan Calles”, ofreció facilitar el 10% del capital, el personal técnico y traspasar sucursales a los interesados en formar nuevos bancos en los estados de la República.⁴⁴

Otro efecto más profundo que el anterior puesto que abarcó a toda la población, fue la transformación de la circulación monetaria que introdujo en ella definitivamente el billete del Banco de México, conquistando para el Estado el monopolio de la emisión. Para introducir los billetes, el artículo 6º transitorio de la Ley Monetaria establecía en el

⁴² *Diario Oficial*, 27 de julio de 1931.

⁴³ Después de la aprobación de la ley monetaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público retiró a las casas de cambio el permiso para operar.

⁴⁴ *El Universal*, 27 de septiembre de 1931, p. 9.

Banco de México una Junta Central Bancaria formada por el secretario de Hacienda como presidente, un delegado del Consejo de Administración del Banco de México y cinco delegados nombrados, por mayoría de votos, por las instituciones bancarias del país. El artículo establecía que mientras se lograba que todas las instituciones pudiesen votar, estos delegados serían nombrados por las instituciones con domicilio en la capital. Este fue el criterio que se aplicó y la junta quedó formada, además del secretario de Hacienda y del delegado del Banco de México, por los gerentes del Banco Nacional de México, del Banco de Montreal, del Crédito Español, del Banco Nacional de Crédito Agrícola y del National City Bank of New York. En una composición que garantizó la total colaboración con el plan de la Secretaría de Hacienda.

La estrategia del gobierno fue esperar a que la desmonetización del oro, aunada a la prohibición de acuñar nuevas piezas de plata, redujera el *stock* monetario. La Junta Central Bancaria esperó a que los bancos privados, obligados por la escasez, solicitaran voluntariamente los billetes del Banco de México en redescuento de sus documentos. Fue hasta el 3 de diciembre, cuatro meses después de haberse puesto en vigor la ley monetaria, que la junta comenzó el redescuento. Ese día, según el periódico *Excélsior*, circuló alrededor de un cuarto de millón de pesos en billetes que obtuvieron el Banco de Montreal, el Canadian Bank of Commerce, el Banco Nacional de México y el Banco de Londres y México.⁴⁵ A partir de ese día ese papel moneda circuló cada vez más.

Sin embargo, como los billetes se lanzaron a la circulación sólo mediante redescuento con los bancos, el resto de la población soportó una gran escasez de moneda para los intercambios comunes. Este efecto agudizó los provenientes de la crisis económica internacional expresándose en mayor deflación y disminución de ingresos al Erario. A tal grado, que impidió el pago de sueldos a empleados gubernamentales.

Como no es difícil comprender, el "Plan Calles" generó gran descontento entre la población. La confianza que los billetes del Banco de

⁴⁵ *Excélsior*, 4 de diciembre de 1931, p. 10.

México habían obtenido entre los hombres de negocios no existió en la misma medida entre todos los sectores sociales.

...La gente cree (sin fundamento, por supuesto) que el billete no es un sustituto accidental de la moneda metálica, sino definitivo. Supone que una vez lanzado el papel, los pesos de plata desaparecerán de hecho y legalmente y que aquél será el único medio de pago reconocido. En una palabra, admite (erróneamente) la posibilidad de un régimen de papel moneda de circulación forzosa.

En las altas esferas bancarias y mercantiles, se sabe que tal sospecha es absurda, porque se conocen las firmes intenciones del gobierno de cumplir la ley vigente en todas sus partes y desarrollos, por encima de las dificultades que esto pudiera suponer. Sin embargo, es imposible dominar de un golpe las suspicacias del "hombre de la calle". No puede improvisarse la confianza. Hay que ganarla poco a poco...⁴⁶

El "hombre de la calle", como llama el boletín de Banamex a quienes no eran miembros de "las altas esferas bancarias y mercantiles", tenía razón. La introducción de los billetes del Banco de México en 1931 fue el antecedente de la desmonetización posterior de la plata.⁴⁷ Pero por otro lado, la consolidación de este sistema controlado por el Estado fue condición indispensable para impulsar un proyecto de desarrollo económico.

Ocho meses después de la aprobación del "Plan Calles", en marzo de 1932, y con un nuevo secretario de Hacienda, se reformaron las dos leyes mencionadas; la monetaria aceptó nuevas acuñaciones de plata aliviando la escasez y la del Banco de México hizo obligatoria la asociación de los bancos privados con lo que se consolidó como banco central. Lejos de retroceder a la situación previa al "Plan Calles", el Estado posrevolucionario se fortaleció en lo que sería la institución clave de su intervención económica.

⁴⁶ Banamex, *Examen de la situación económica de México*, p. 103.

⁴⁷ La desmonetización de la plata se aprobó en 1935. En lo sucesivo este metal se ha utilizado en muy bajas proporciones en la fabricación de moneda quitándole todo valor comercial como mercancía.

Fue en este nuevo panorama que se pasó a la formulación de las dos leyes que normarían un sistema bancario cuyo eje fue el Banco de México como banco central y regulador monetario: la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, aprobadas en mayo y agosto de 1932. Cuando en 1933 la economía mexicana comenzó a salir de la crisis económica, lo hizo con un Estado distinto, con una relación diferente con sus habitantes, con la fuerza legal e institucional para dirigir la economía y con una inserción en el entorno internacional acorde con las necesidades de la época.

A partir de estos procesos, otros que habían quedado pendientes como el de la deuda pública tuvieron más posibilidades de solución, puesto que el Estado posrevolucionario ya había conquistado el control de los ejes fundamentales de lo que sería su intervención económica. Si bien hasta este momento no puede hablarse de presidencialismo porque en la acción del Ejecutivo estuvo presente en todo momento la figura del general Calles, sí existió la subordinación del Congreso que, formalmente, mediante el otorgamiento de atribuciones extraordinarias traspasó al Presidente de la República su posibilidad de participación en la construcción del Estado posrevolucionario en sus dos funciones económicas: fiscalidad y regulación.

Archivos

Archivos Económicos de la "Biblioteca Lerdo de Tejada" de la SHCP.

Bibliografía

Banamex, *Examen de la situación económica de México, 1925-1976*, México, Banamex, 1978.

Cárdenas, Enrique, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, FCE-Colmex, 1994.

Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública*, tomo II, "España (1808-1995)", Barcelona, Crítica-Grijalbo, 1996.

Easton, David, *La tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.

Flores Zavala, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, Porrúa, 1986.

Flores Zavala, Ernesto, *Panorama de la tributación en México y la Tercera Convención Nacional Fiscal*, México, Jus, 1948.

González, Marco Antonio, *Cronología de eventos monetarios, crediticios y bancarios de 1536 a 1976*, México, FCPyS, UNAM, tesis, 1978.

INEGI, *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 1994, 2 vols.

Manero, Antonio, *La revolución bancaria. Una contribución a la historia de las instituciones de crédito en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957.

Meyer, Lorenzo, *Historia de la Revolución Mexicana. 1928-1934*, México, Colmex, 1978,

Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*, Madrid, España, Centro de Estudios, 1985.

SHCP, *Compilación de Leyes del Impuesto sobre la Renta (1921-1953)*, México, 1957.

SHCP, *Legislación sobre deuda pública*, México, SHCP, 1958.

SHCP, *Legislación bancaria*, México, México, SHCP, 1957, 4 vols.

SHCP, *México a través de los informes presidenciales*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, vol. 4.

Sierra, Carlos J., *Historia de la administración hacendaria en México, 1911-1970*, México, SHCP, 1971, 2 vols.

Wilkie, James W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social. 1910-1976*, México, FCE, 1978.

Hemerografía

Diario Oficial de la Federación.
