



Aurora Gómez-Galvarriato

“La política económica del nuevo régimen. Alberto J. Pani 1923-1927, 1931-1933”

p. 381-412

Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)
Tomo II

Leonor Ludlow (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2002

515 p. + XII

Ilustraciones, cuadros

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 39)

ISBN 970-32-0283-7 (obra general)

ISBN 970-32-0285-3 (Tomo II)

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/secretarios_hacienda.html

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL NUEVO RÉGIMEN ALBERTO J. PANI 1923-1927, 1931-1933

AURORA GÓMEZ-GALVARRIATO
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Tuve la pena de encontrar la situación hacendaria infinitamente peor de como la sospechaba. Las cuentas del Erario Federal arrojaron [...] un déficit de más de cuarenta y dos millones de pesos, sin incluir los adeudos heredados de ejercicios anteriores [...] Era que, por un lado, el despilfarro se practicaba de modo sistemático bajo la forma de dádivas más o menos disimuladas y de nombramientos de empleados supernumerarios y de comisionados especiales —todos innecesarios y 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 en gestionar y obtener el pago anticipado de futuras recaudaciones [...] o en girar, sin provisión de fondos, contra la Agencia Financiera del Gobierno en Nueva York.

Antes de intentar cualquier reforma, había que poner orden en la casa. Estudié, al efecto, las medidas que, en mi concepto, “era de toda urgencia dictar con el fin de poder conjurar el peligro de una inminente catástrofe financiera”: la eliminación del personal superabundante, la reducción general de los gastos, suprimiendo los innecesarios o aplazables y la reorganización de las oficinas recaudadoras y de los servicios productivos.¹

Es así como el ingeniero Alberto Pani veía las cosas a finales de 1923, cuando el general Alvaro Obregón lo nombró secretario de Hacienda. La situación que vivía el país en ese momento era difícil. La Revolución había dejado a la economía nacional devastada. Huerta había asestado un duro golpe al sistema monetario y financiero cuando, a fines de 1913, exentó a los bancos de emisión de la obligación de canjear sus billetes con el fin de que pudieran satisfacer los préstamos forzosos que les impuso. En 1914 el Gobierno constitucionalista desconoció dichos préstamos y prohibió que los bancos incluyeran títulos de crédito como garantía de sus billetes en circulación, lo que puso

¹Alberto Pani, “La política hacendaria del nuevo régimen”, en *Tres Monografías*, p. 62-63.

a los bancos emisores fuera de la Ley, por lo menos hasta que no ajustaran sus reservas a los límites en ella prescritos. Finalmente, en septiembre de 1916, el Gobierno retiró las concesiones bancarias; abolió la facultad de la emisión de billetes y canceló sus exenciones de impuestos, colocando a los bancos ante la disyuntiva de pagar dentro de setenta días sus billetes a la par, lo cual era prácticamente imposible, o ser liquidados por los consejos de incautación nombrados al efecto. El Gobierno dispuso de las existencias metálicas de los bancos para atender las necesidades del erario y los bancos pasaron más de cuatro años en una situación indefinida en la que si bien el gobierno incautó sus fondos, no llevó a cabo su liquidación.

La estabilización de la inflación se dio de la manera más costosa posible cuando, después de varios frustrados intentos gubernamentales de detener la inflación, el público optó por recurrir a las monedas de oro y plata como único medio de cambio, regresando de esta forma varios siglos el reloj del avance en los sistemas monetarios y financieros. Esta estabilización implicó obviamente una gran escasez de dinero que, aunada a la inexistencia de bancos, hacían sumamente caro, si no imposible, el crédito.

La Revolución había implicado importantes pérdidas materiales y había dejado un hueco en la inversión que había que llenar. Había que reconstruir el país. Pero no sólo se trataba de volver a echarlo a andar, no en vano había habido una Revolución, se trataba también de transformarlo. Había que llevar a cabo los proyectos de repartición de tierras, salud, educación, irrigación, vivienda y crédito agrícola que la Revolución demandaba.

Todo esto requería de recursos que no eran fáciles de obtener. El crédito extranjero estaba vedado hasta que el país no renegociara la deuda y reestableciera sus pagos a la misma, el crédito interno estaba totalmente agotado y el sistema financiero y crediticio nacional destruido, la recaudación fiscal no era suficiente ni para cubrir el gasto corriente del gobierno.

Ante esta problemática, Alberto J. Pani, definió lo que él llamó *la política hacendaria del Nuevo Régimen*, y creó las instituciones que serían fundamentales para el futuro crecimiento económico de México. Alberto Pani (1878-1955), ingeniero civil hidrocálido, fue profesor de la clase de Vías Fluviales y Obras Hidráulicas en la Escuela Nacional de Ingenieros en épocas de don Porfirio; participó activamente en la campaña electoral de 1910, afiliado a las huestes antirreeleccionistas y, por segunda vez, en la de 1911 a favor de la fórmula presidencial Madero-Pino Suárez.

Como presidente de la República, Madero lo nombró, en 1911, subsecretario de Instrucción Pública y Bellas Artes; desde ese momento y



hasta 1933, con la sola excepción del periodo de la usurpación de la presidencia de Huerta, ocupó cargos de importancia en el Gobierno. En el de Madero fue director general de Obras Públicas del Distrito Federal y rector de la Universidad Popular Mexicana. En el Ejército Constitucionalista estuvo a cargo de la Tesorería General y más tarde fue director general de los Ferrocarriles Constitucionalistas. Durante el Gobierno de Carranza fue delegado de la “Comisión Unida México-Americana” para atender el problema internacional que resultó de la invasión de Villa a la ciudad de Columbus. En 1917 fue nombrado primer secretario de la recién fundada Secretaría de Industria y Comercio y en 1918 ministro de México en París.

Al llegar Obregón al poder lo nombró secretario de Relaciones Exteriores, cargo que desempeñó hasta el 26 de septiembre de 1923 cuando fue nombrado secretario de Hacienda y Crédito Público para sustituir a Adolfo de la Huerta. Pani continuó desempeñando este cargo en el régimen de Calles hasta febrero de 1927 cuando renunció. Regresó a París como ministro y, en 1931, se convirtió en el primer embajador de México en España. En febrero de 1932 regresó al ser nombrado secretario de Hacienda por Pascual Ortiz Rubio, y continuó en su cargo con el presidente sustituto Abelardo Rodríguez hasta el 28 de septiembre de 1933 en que presentó su renuncia. Retirado a la vida privada, trabajó en la dirección de las obras del Palacio de Bellas Artes.

En estos cargos y particularmente como secretario de Hacienda Alberto Pani contribuyó de manera decisiva en los gobiernos de Obregón y Calles para forjar las instituciones que permitieron a México construirse a sí mismo de nuevo; volver a crecer pero ahora de una forma distinta, procurando una mayor equidad. De acuerdo a Jesús Silva Herzog las ideas económicas de Pani eran neoliberales pero con hondas preocupaciones sociales:

Entre los intelectuales de nota que participaron en alguna forma en el movimiento revolucionario a partir de 1910, él representa la derecha del grupo; es mucho menos radical que Rafael Nieto, Luis Cabrera y que los jóvenes izquierdistas que influyen en la redacción de los artículos 3, 27, 123 y 130 de la Constitución de 1917. Dentro del marco de su neoliberalismo considera 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.²

² Jesús Silva Herzog, *El pensamiento económico, social y político de México, 1810-1964*, p. 506-507.

Más que neoliberal puesto que, como veremos a lo largo de este ensayo, Pani criticaba duramente la política económica liberal, podríamos decir que se trataba de un hombre pragmático con un profundo sentido de lo posible y lo realizable. No es que no persiguiera amplios ideales de igualdad y justicia social, sino que para él era muy importante que los propósitos que planteaba el Gobierno tuvieran un sustento económico real que hiciera factible su puesta en la práctica. Esto lo hacía distinto de otros intelectuales de la época para quienes, como lo hicieron en el caso de la Constitución de 1917, había que plantear en las leyes los objetivos deseables a pesar de que éstos difícilmente pudieran hacerse realidades.

Una situación que resalta esta forma de pensar y de actuar de Pani fue la crítica que hizo de la Ley de Instrucción Rudimentaria de la República, decretada el 1° de junio de 1911, cuando era subsecretario de Instrucción Pública y Bellas Artes durante el régimen de Madero. Para él, si bien los propósitos de dicha ley eran loables, eran también irrealizables y por tanto hacían a la ley inservible. Tal como él lo indicaba: “De acuerdo [...] con el texto y el espíritu de (la Ley), si fuera posible dar al plan de instrucción rudimentaria su amplitud máxima, habría que hacer una inmoral transformación paradisíaca del país, proporcionando gratuitamente enseñanzas, alimentos y vestidos a toda la población analfabeta de la República, esto es, a más de diez millones de habitantes: el Presupuesto total de la Federación, en campo de tal magnitud, equivaldría a una insignificante gota de agua.”³ Como buen ingeniero, Pani era dado a hacer estudios cuidadosos de los costos que implicaban las políticas públicas propuestas, para determinar el rango de lo factible. Para él era preferible plantearse objetivos más modestos pero concretables a modo de no dejar los ideales en papel sino hacerlos realidad.⁴ Esta cualidad de Pani se plasmó en todos sus cargos públicos y particularmente en el de secretario de Hacienda, en el que al equiparar medios con fines hizo posible el ordenamiento de las finanzas y reformas institucionales tangibles.

Antes que nada, era necesario conducir la política macroeconómica por un camino que permitiera el crecimiento dentro de un marco de estabilidad de precios. Ajeno a los cánones económicos de la época, pero con un amplio sentido de los flujos macroeconómicos y de los límites de las políticas que tal vez le daba su formación como ingeniero fluvial, Pani desempeñó esta tarea con singular destreza sacando al país de la crisis económica dos veces, una en 1923 y otra en 1932.

³ Alberto Pani, *Mi contribución al nuevo régimen*, p. 71.

⁴ *Ibidem*, p. 58-97.

Además había que transformar las instituciones para generar un crecimiento económico de largo plazo. Esto consistió de los siguientes puntos:

- 1) Reforma fiscal: creación del impuesto sobre la renta, simplificación administrativa y delimitación de competencias federal, municipal y estatal en materia de tributación.
- 2) Reforma bancaria: reorganización de la banca privada, creación del Banco de México y de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. Creación de un sistema de pensiones para estimular el ahorro interno.
- 3) Renegociación y reanudación del pago de la deuda: primero de la deuda interior y luego de la exterior después de una renegociación de la misma.

En las siguientes páginas haremos un análisis sucinto de la política económica.

UNA POLÍTICA ECONÓMICA HETERODOXA

Política fiscal

La primera tarea de Pani como secretario de Hacienda fue reordenar el caos presupuestal que había heredado de De la Huerta. Inmediatamente después de tomar el cargo, Pani realizó un informe que tal y como Obregón le informaría al Congreso indicaba que “la situación hacendaria entonces descubierta no podía presentar caracteres más sombríos e inesperados.”⁵

De acuerdo con Pani, el déficit mensual hasta fines de septiembre de 1923 ascendía a casi cinco millones de pesos que a partir de su llegada se redujo a menos de tres millones de pesos.⁶ Esa reducción implicó el cese de una gran cantidad de empleados públicos así como una disminución en su sueldo.⁷ Sin embargo la supresión de la rebelión delahuertista, en diciembre de dicho año, significó una erogación adicional de más de once millones de pesos, que acumularon el enorme déficit que podemos ver en la Tabla 1. En 1924 continuó el esfuerzo por corregir los presupuestos desequilibrados, “disminuyendo el

⁵ “Informe al Congreso de la Unión del primero de septiembre de 1922”, citado en José Iturriaga de la Fuente, *La revolución hacendaria*, p. 38.

⁶ Alberto Pani, *La política hacendaria y la revolución*, p. 170.

⁷ *Ibidem*, p. 13.

personal y los gastos en cerca de cien millones de pesos, por un lado, y, por el otro, aumentando las cuotas de algunas contribuciones y creando fuentes adicionales de recaudación, hasta nivelar prácticamente [...] los egresos autorizados y los ingresos probables”.⁸

Durante 1924 se recaudaron suficientes recursos para cubrir los gastos del ejercicio —exceptuando los del servicio de la deuda externa— y aun para reducir el déficit acumulado del Gobierno de \$58 648 046.01 pesos a \$40 768 658.40. Durante 1925 continuaron los esfuerzos por nivelar los ingresos y gastos gubernamentales que, si bien no bastaron para reestablecer los pagos de la deuda externa, sí proporcionaron los \$55 734 500.00 necesarios para capitalizar al Banco de México, y los recursos necesarios para eliminar el déficit acumulado con el que se venía cargando.⁹ Además, el Gobierno fue capaz de ejercer un amplio programa de inversión en infraestructura, principalmente de carreteras y de irrigación.

CUADRO 55
PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN (1923-1933)
(MILES DE PESOS CORRIENTES)

	Ingresos		Egresos		Superávit o Déficit	
	Estimados	Efectivos	Estimados	Efectivos	Estimados	Efectivos
1923		\$266	\$348	\$335		-\$69
1924		\$284	\$298	\$277		\$7
1925	\$337	\$322	\$292	\$298	\$45	\$24
1926	\$317	\$309	\$304	\$325	\$13	-\$16
1927	\$308	\$387	\$287	\$310	\$21	-\$3
1928	\$290	\$311	\$290	\$287	\$0	\$23
1929	\$288	\$322	\$288	\$276	\$0	\$47
1930	\$294	\$289	\$294	\$279	\$0	\$10
1931	\$300	\$256	\$299	\$226	\$1	\$30
1932	\$210	\$212	\$215	\$212	-\$5	\$0.7
1033	\$215	\$223	\$216	\$246	-\$1	-\$23

Nota: las cifras estimadas son las cifras presupuestadas, las efectivas son las que en efecto se recaudaron y erogaron. Fuentes: Enrique Cárdenas, *La industrialización mexicana durante la gran depresión*, 90, y Nafinsa, *50 años de revolución mexicana en cifras*, 127. Datos revisados contrastándolos con: 1923-1925: Pani, Alberto, *La política hacendaria de la revolución*, México, Ed. Cultura, 1926, p. 163-188; 1926: Sterret Joseph y Joseph Davis, *The Fiscal and Economic Condition of Mexico, Report Submitted to the International Committee of Bankers of Mexico*, May 25, 1928, p. 50, 60 y 255; 1927-1933: Secretaría de la Estadística Nacional, Departamento General de Estadística, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1928, México, 1934, p. 280-281.

⁸ *Ibidem*, p. 15.

⁹ *Ibidem*, p. 16-34.

La caída en las exportaciones durante 1926 y 1927, ocasionada por la recesión económica en Estados Unidos, hizo que los ingresos fiscales se redujeran. Esto aunado a un incremento en los gastos por arriba de lo presupuestado generaron déficit no planeados en estos dos años. En 1926 México reinició el pago de la deuda externa pagando no solamente los vencimientos que se acumularon para ese año, sino incluso un poco más, a modo de sufragar una parte de los adeudos que no se habían alcanzado a cubrir en los años anteriores.¹⁰ Luis Montes de Oca tuvo más éxito que su predecesor en cuanto a conseguir presupuestos equilibrados, como se puede ver en los superávits que se dieron de 1928 a 1931 (ver Tabla 1). Sin embargo, la política fiscal contraccionista seguida para alcanzar esos resultados no hacía más que acentuar el impacto de las otras fuerzas económicas depresivas que ya estaban operando.¹¹

Al regreso de Pani a la Secretaría de Hacienda, en 1932, al haberse dejado de defender el patrón oro y permitirse que la moneda se devaluara, dejó de ser importante mantener una política fiscal contraccionista. De esta forma la economía pasó de mantener superávit en el periodo 1929-1931 a tener un presupuesto equilibrado en 1932 y un déficit en 1933. Es importante notar que en ambos años desde que se realizaron los presupuestos se planeó un déficit, algo que no se había hecho antes, y que refleja el deseo gubernamental por seguir políticas que estimularan el crecimiento y la salida de la depresión. En 1933 el déficit fiscal fue mayor a lo planeado, ya que hubo que pagar obligaciones vencidas que otra vez habían aumentado.¹² Los déficits de ambos años pudieron ser cubiertos gracias a las ganancias de señorazgo que resultaron de la acuñación extraordinaria de plata y de la correspondiente emisión de billetes de esos años.¹³

Política monetaria

Hacia 1923, cuando Pani asumió su cargo en la Secretaría de Hacienda, México vivía en un régimen monetario conocido por sus contemporáneos como “patrón oro cojo”.¹⁴ Si bien México había adoptado formalmente el patrón oro desde Noviembre de 1918, en la práctica

¹⁰ Sterret y Davis, *The Fiscal and Economic Condition of Mexico*, p. 60.

¹¹ Enrique Cárdenas, *La industrialización mexicana durante la gran depresión*, p. 89-91.

¹² En su informe presidencial, Abelardo Rodríguez especificó que 73 millones de pesos fueron erogados por vencimientos anteriores, Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 91.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Espinosa de los Monteros, “La moneda en México desde 1910”, p. 17-18.

vivía en un patrón monetario bimetálico no muy distinto al que había existido en el país durante el porfiriato, antes de que se adoptara el patrón oro en 1905.

La circulación monetaria estaba formada exclusivamente por moneda metálica pues desde diciembre de 1916, como resultado de la hiperinflación, el público se negó a aceptar cualquier pago en billetes y éstos salieron de la circulación. Entre 1917 y 1920 circularon mayoritariamente monedas de oro en el país debido a que durante ese periodo el valor de la plata aumentó con respecto al oro y se propuso una amplia fundición y exportación de monedas de plata.

Este proceso se revirtió a principios de 1920, cuando el Departamento del Tesoro de Estados Unidos empujó a la Reserva Federal a aumentar las tasas de interés a modo de incrementar las reservas en oro en su país, lo que conllevó un aumento del precio del oro con respecto a la plata.¹⁵ A partir de entonces en México las monedas de plata sustituyeron en la circulación a las de oro y la mayor parte de las transacciones se comenzaron a efectuar con pesos plata. Para de suplir la demanda existente de monedas de plata era necesario que la Casa de Moneda acuñara una gran cantidad de estas monedas. Sin embargo la acuñación de monedas de plata se hizo en mayores cantidades que la necesaria para sustituir a las de oro, a forma de cubrir los déficit presupuestales del gobierno, pues la acuñación dejaba un señoraje de ganancia para el fisco.¹⁶ Fue gracias a la salida de pesos plata durante 1917-1920, y a la entrada de dicha moneda en 1920-1921, que México vivió un ciclo macroeconómico de inflación-deflación mayor que el que vivieron Estados Unidos y las economías industrializadas durante esos años (véase cuadro 55).

En 1923 comenzó un periodo en que si bien el país no estuvo exento de problemas monetarios, gozó de una gran estabilidad de precios (véase cuadro 55). Aunque en teoría México había regresado al patrón oro, en la práctica no lo hizo pues no se mantuvo fijo el valor de las monedas de plata —que eran las monedas fiduciarias— con respecto a su paridad legal en oro. A partir de 1922, los pesos plata comenzaron a depreciarse en mayor medida en relación al oro, debido al incremento en la acuñación de monedas de plata, la fluctuación del precio de la plata en los mercados internacionales y los problemas políticos en el país.¹⁷ El valor de los pesos plata fluctuaba diariamente

¹⁵ Barry Eichengreen, *Golden Fetters*, p. 116-117.

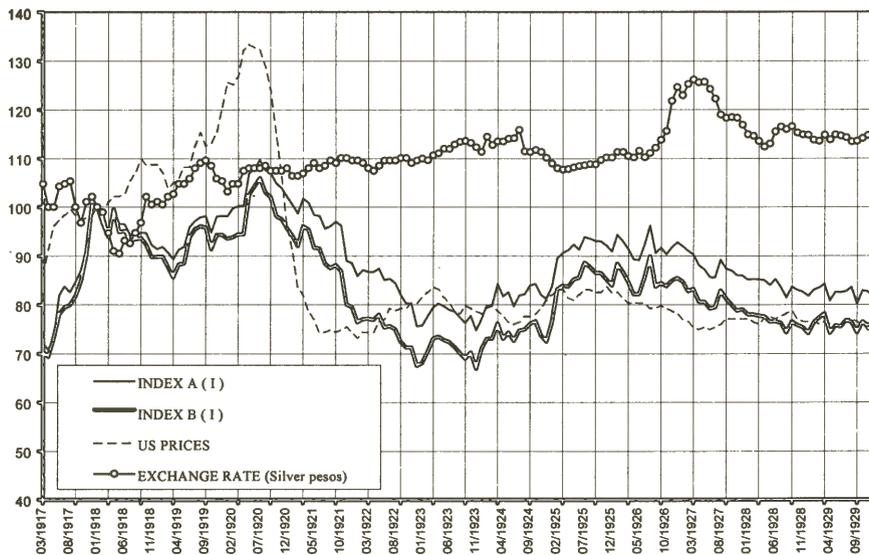
¹⁶ Espinosa de los Monteros, *op. cit.*, p. 17-18.

¹⁷ Una explicación completa de las causas de la depreciación se encuentra en Espinosa de los Monteros, *op. cit.*, p. 18-27. Los precios de la plata cayeron aún más en relación con el oro cuando la Comisión Real de la India anunció en noviembre de 1926 que estaba estudiando la posibilidad de adoptar el patrón oro. (La India había venido adquiriendo alrededor de un tercio de la producción de plata anualmente). *Boletín Financiero y Minero*, noviembre 10, 1926.

generándose “premios” a las monedas de oro cuyo monto se publicaba regularmente en las publicaciones financieras de la época. La depreciación de los pesos plata fue particularmente fuerte entre 1926 y 1927, años en que la plata expulsó casi completamente al oro de la circulación (véase cuadro 56).¹⁸ Si bien los pesos oro continuaban existiendo, cada vez lo hacían más como unidad de valor que como medio de intercambio. Mientras la brecha entre el oro y la plata no fue muy grande, ésta no representó ningún problema. Sin embargo, cuando el premio del oro aumentó en 1926 y 1927, fluctuando entre un cinco

CUADRO 56

PRECIOS AL CONSUMIDOR. ÍNDICES A, B. TIPO DE CAMBIO Y PRECIOS
AL MAYOREO EN ESTADOS UNIDOS, MARZO 1917-DICIEMBRE 1929
(ENERO 1918=100)



Fuentes: Índices de precios: Aurora Gómez-Galvarriato y Aldo Musacchio, “Un Nuevo Índice de Precios para México 1886-1929”, Documento de Trabajo n. 113, CIDE, 1998. Tipo de Cambio: Raúl Ortiz Mena, *La moneda mexicana*, anexo 8: Precios de Estados Unidos: Warren and Pearson, *Prices*: 12-13.

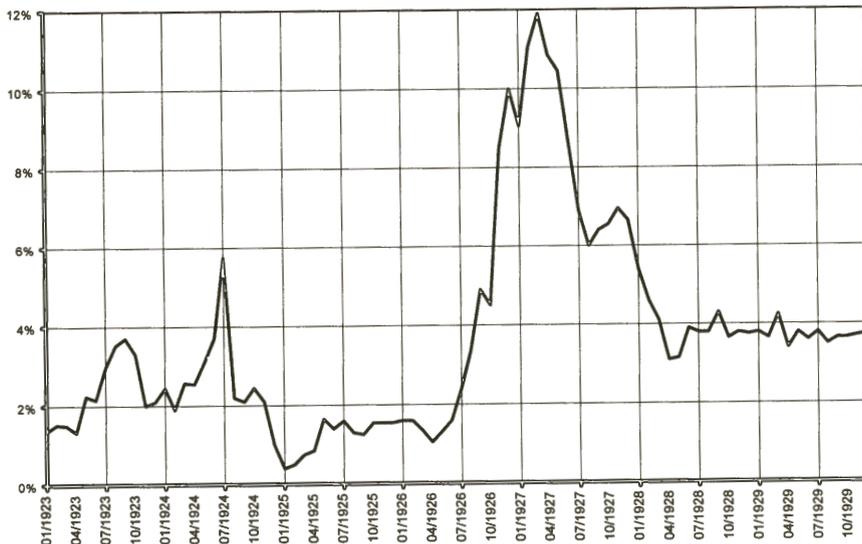
¹⁸ En enero de 1926 los pesos mexicanos alcanzaron el “punto oro” (*gold point*), el momento en el que se podían obtener beneficios por exportar oro y cambiarlo en Estados Unidos. A pesar de que era ilegal exportar pesos mexicanos oro, se hacía a través del contrabando, *Excelsior*, enero 6, 1926, primera plana. De febrero 25, 1927, en adelante, el Gobierno mexicano llevó a cabo una serie de políticas por las que retiraba monedas de plata de la circulación y las reemplazaba por monedas de oro de forma de aumentar su valor, *Boletín Financiero y Minero*, marzo 1, 1927, primera plana, y agosto 24, 1927, primera plana.

y un diez por ciento, la cuestión suscitó grandes críticas a la política económica de Pani por parte de los principales medios financieros.¹⁹

La depreciación de la plata con respecto al oro generaba problemas al comercio tal y como lo explicaba Toribio Obregón Esquivel:

Todos los días pueden verse, principalmente en las calles céntricas de la ciudad, individuos que llevan al hombro sacos de dinero[...] Todo el que sale a comprar o que tiene que hacer un pago, en el curso de las transacciones de más frecuente uso, habrá podido palpar la molestia de tener que llenarse los bolsillos de monedas de plata. Hay infinidad de cosas que pueden valer cincuenta, cien o doscientos pesos y para adquirirlas hay que reventar los bolsillos o bien, en muchos casos, habrá que perder la diferencia del cambio del oro para evitarse la molestia de transportar la moneda de plata.²⁰

CUADRO 57
PREMIO DEL ORO SOBRE LA PLATA 1923-1929



Fuente: *Boletín Financiero y Minero de México, 1923-1929.*

¹⁹ Entre los grandes críticos de la política monetaria de Pani se encontraban Fernando de la Fuente, Toribio Esquivel Obregón y Miguel A. Quintana. Véanse por ejemplo: Fernando de la Fuente, “El descuento en la moneda de plata”, en *El Economista*, 16 de octubre de 1928; Toribio Esquivel Obregón, “La circulación de la plata”, en *El Economista*, octubre 1, 1928, y Miguel A. Quintana, *Los ensayos monetarios como consecuencia de la baja de la plata.*

²⁰ *El Economista*, “La circulación de la plata”, octubre 1, 1928, p. 8.

Estas circunstancias llevaron a la renuncia de Alberto Pani como secretario de Hacienda y a su sustitución por Luis Montes de Oca, quien siguió una política monetaria contraccionista que buscaba apreciar el valor de los pesos plata en relación al oro, con el fin de regresar *de facto* al patrón oro.²¹ A la política monetaria restrictiva se agregó también una política fiscal contraccionista. Ambas llevaron rápidamente a la deflación (véase cuadro 55).

La política económica que siguió Montes de Oca respondía a la letra a la política económica ortodoxa que había que seguir de acuerdo a los cánones económicos de aquellos tiempos.²² Sin embargo, era también la política que llevaría a México, junto con el resto de los países que estaban dentro del patrón oro, a sufrir más duramente los embates de la gran depresión.²³

Las consecuencias de la gran depresión fueron muy graves para México. Entre 1929 y 1932 el Producto Interno Bruto real cayó en un 17.6%, lo que representó en promedio una caída anual de 4.7% durante los tres años.²⁴ La política fiscal y monetaria restrictivas no hacían más que aumentar los efectos recesivos que provocaba la caída en exportaciones y en los términos de intercambio.

De acuerdo a Barry Eichengreen la mayor parte de las naciones deudoras siguieron una política económica ortodoxa hasta 1929. Sin embargo la caída abrupta en los precios de los bienes primarios de exportación hicieron que aun los más heroicos programas de ajuste resultaran inadecuados. En ese momento la opción de política era el suspender el servicio de la deuda externa y salirse del patrón oro. Sin embargo los gobiernos en general dudaron mucho antes de tomar esta

²¹ En febrero 25, 1927, se emitió un decreto que prohibía la acuñación o reacuñación de monedas de plata y restringía la acuñación de monedas fraccionarias a los límites estrictos de las necesidades del comercio, *El Economista*, octubre 16, 1928, p. 7. El gobierno también comenzó a tomar medidas para aumentar el acervo de oro y fortalecer al fondo regulador de la moneda, *Boletín Financiero y Minero*, Marzo 1, 1927, primera plana. En agosto de 1927 el secretario de Hacienda ordenó la fundición de \$ 850 000.00 en monedas de plata y su conversión a lingotes para su exportación, *Boletín Financiero y Minero*, agosto 24, 1927.

²² De acuerdo a Barry Eichengreen la política ortodoxa implicaba: aumentar las exportaciones y limitar las importaciones a modo de generar las divisas para defender la convertibilidad de la moneda a oro, mantener el servicio de la deuda y cortar el gasto público. Ésta fue la política seguida por prácticamente todas las naciones deudoras hasta 1929: Argentina, Austria, Australia, Brasil, Bulgaria, Colombia, Alemania, Grecia, Hungría, Polonia y Venezuela entre ellas, Barry Eichengreen, *op. cit.*, p. 230-231.

²³ Importantes estudiosos de la gran depresión concluyen que sus grandes repercusiones internacionales se debieron precisamente a la persistencia de los países en permanecer en el patrón oro, que ataba a las economías en su conjunto en el proceso de depresión y deflación, véase Barry Eichengreen, *Golden Fetters*, y Peter Temin, *Lessons from the Great Depression*.

²⁴ Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica. 1929-1958*, p. 25.

vía. “La convertibilidad era una señal visible de que las finanzas gubernamentales estaban en orden y el patrón oro inspiraba confianza tanto en los ahorradores domésticos como en los inversionistas extranjeros.”²⁵ El depreciar la moneda generaba grandes ventajas, los productos domésticos se volvían más competitivos, lo que hacía que aumentaran las exportaciones y disminuyeran las importaciones; de esta forma se estimulaba la producción interna y se aumentaba la entrada de divisas. Ésta fue la alternativa de política que tuvieron que seguir las naciones deudoras para salir de la crisis. En México, Montes de Oca fue un defensor obstinado de la política ortodoxa, también Alberto Pani a quien le tocaría defender y sacar adelante la política alternativa.

Hasta julio de 1931 el gobierno mexicano se obstinó en mantener el patrón oro. Sin embargo, hacia julio de 1931, la fuerza de las circunstancias, más que el deseo de las autoridades hacendarias, hizo imposible mantener la paridad cambiaria, pues una continua y acelerada salida de divisas llevó a su casi total agotamiento. Con el fin de formalizar esta política la Secretaría de Hacienda emitió el 25 de julio la Ley Monetaria que desmonetizaba el oro. A partir de que el gobierno dejó de garantizar la convertibilidad oro del peso plata, éste se depreció de \$ 2.67 por dólar, que estaba en junio de 1931, a \$ 3.71 por dólar un año después.²⁶ Devaluar la moneda y salirse del patrón oro le daba un respiro a la economía; sin embargo la ley monetaria contemplaba las medidas necesarias para regresar al patrón oro a través de políticas monetarias restrictivas, que no hicieron más que acentuar la crisis.²⁷ A finales de 1931, “la profundidad de la crisis económica y lo que se percibía como un fracaso de las autoridades financieras para manejar la situación económica cada vez más difícil, hicieron inevitable la renuncia del secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca”.²⁸

Alberto Pani, desde su estancia en España, criticaba duramente la política deflacionaria que seguía Montes de Oca. En una larga carta que escribió a Calles, Pani le decía que la Ley Monetaria de julio de 1931 era simplista y contradictoria, como tarde o temprano mostrarían sus consecuencias. De acuerdo a Pani el restablecimiento que dicha ley pretendía hacer del patrón oro algo meramente ilusorio, pues sustentaba la paridad oro solamente en las simples promesas del gobierno. “No se trata”, decía la carta, “de un sistema de patrón de oro

²⁵ Barry Eichengreen, *op. cit.*, p. 231.

²⁶ *Ibidem*, p. 32.

²⁷ *Ibidem*, p. 31-32.

²⁸ *Ibidem*, p. 33.

con moneda circulante de plata, sino, propiamente, de la circulación fiduciaria del peso-plata con el único apoyo del deseo gubernamental de llegar a constituir la reserva en oro que asegure la alta paridad prescrita.”²⁹ Más aún, para Pani resultaba aberrante el mero afán de restituir el patrón oro en un momento en el que ya muchos países, incluyendo Inglaterra, su hasta entonces defensor máximo, habían decidido abandonar el patrón oro como mecanismo para salir de la crisis. De esta forma, indicaba a Calles que “mientras los gobiernos de aquellas naciones abandonaban transitoriamente el patrón oro para defender y usar mejor sus reservas de oro, nuestro Gobierno pretendía conservar su patrón oro, facilitando y aun fomentando la fuga en masa del poco oro que quedaba en el país”.³⁰

Muchas de las predicciones que hacía la carta de Pani a Calles sobre los problemas que suscitaría la Ley Monetaria se cumplieron, lo que sin duda habrá influido en que Calles lo hiciera traer de España, para que el presidente Abelardo Rodríguez lo nombrara secretario de Hacienda en febrero de 1932. “Unas semanas más tarde, la Secretaría de Hacienda inició una serie de políticas encaminadas a restablecer la senda de crecimiento económico a través de ciertas medidas expansionistas[...] que fueron fundamentales para el proceso de recuperación económica de la gran depresión.”³¹

Tan pronto como Pani tomó las riendas de la secretaría de Hacienda tomó varias medidas para combatir “la deflación sin caer en la inflación”. La reforma a la Ley Monetaria de 1931, que realizó en marzo de 1932, le permitió ampliar el *stock* circulante por medio “de una acuñación suplementaria de pesos plata no dedicada a cubrir el déficit presupuestal sino a restablecer el equilibrio entre el volumen monetario y el conjunto de la producción consumible y de los bienes y servicios intercambiables”.³² Al mismo tiempo, Pani realizó una reorganización del Banco de México para ponerlo en condiciones de desempeñar eficientemente su función de emisión de billetes a través de operaciones de redescuento con los bancos privados. Además del impulso económico que generaba la ampliación de la oferta monetaria, la emisión de billetes generaba ingresos fiscales adicionales que ayudaron al gobierno al darle un estímulo adicional. Estas políticas expansionistas monetarias, fiscales y cambiarias que se llevaron a cabo,

²⁹ Alberto J. Pani, *El problema supremo de México*, p. 34-35.

³⁰ *Ibidem*, p. 43.

³¹ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 33.

³² Alberto J. Pani, *Mi contribución al nuevo régimen*, p. 161.

junto con el incremento anticipado del valor de las exportaciones, al subir el precio de la plata, permitieron a México recobrase relativamente rápido de los efectos contraccionistas de la gran depresión.³³

A pesar que durante 1931 Pani fue un duro crítico de la deflación, no ha de pensarse que favorecía la inflación, como puede verse en las fuertes críticas que hacía en 1934-1940, de la política económica de Narciso Bassols con la que “el país fue lanzado aceleradamente [...] al extremo opuesto de la inflación”.³⁴ “Y como, [...] los ingresos de las clases populares están muy lejos de haber crecido proporcionalmente a tan fuerte expansión del *stock* monetario, se deduce que esta expansión ha sido un poderoso factor de intensificación, tanto de las desigualdades sociales como del hambre popular.”³⁵ De esta forma, explicaba Pani, la inflación monetaria había anulado en una buena parte las conquistas económicas del proletariado, logradas con la decidida protección del Gobierno y el sacrificio de todos los mexicanos durante el régimen de Lázaro Cárdenas.

Reforma fiscal

Una de las más certeras formas de analizar el desarrollo económico e institucional de los países es observar su sistema tributario. Causa y consecuencia de la gran inestabilidad política y de la falta de crecimiento económico que sufrió México durante el siglo XIX fue la incapacidad de sus distintos gobiernos para establecer un sistema tributario sólido. En la medida en que la mayor parte de sus recursos provenía de los aranceles recaudados en el puerto de Veracruz, quien tomaba el puerto tomaba el país. Durante el régimen de Díaz algunas se hicieron modificaciones positivas al sistema tributario heredado de la Colonia. Las alcabalas, que hacían difícil el comercio entre los estados de la República, fueron abolidas a fines del siglo pasado. Sin embargo, los impuestos, por los que fueron sustituidas, seguían siendo impuestos indirectos, fundamentalmente sobre el consumo, que no incluían ningún criterio de equidad y progresividad.

El régimen fiscal imperante hacia 1923 era básicamente igual al porfirista. Los gravámenes sobre el consumo representaban, todavía, más del noventa por ciento del producto de los impuestos vigentes. Pani explicaba cómo dichos impuestos “lesionan los principios de equi-

³³ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 45.

³⁴ *Ibidem*, p. 215.

³⁵ *Ibidem*, p. 217.

dad porque, mientras más se desciende en la escala económica más acentúan el desequilibrio entre la renta y el consumo: en la base se encuentran los que gastan toda su renta y en la cima aquéllos para quienes el consumo no forma más que una pequeña fracción de ella. Es el impuesto favorito de las clases acomodadas por ser la cuota regresiva en proporción a la renta”.³⁶

Además, Pani analizaba que el impuesto entonces vigente, de cinco por ciento sobre la operación de compraventa de cualquier artículo, tanto de primera necesidad como de lujo, afectaba más a los pobres, pues como el impuesto se cobraba por cada operación de compraventa y los artículos que se ofrecen al consumo de los más pobres pasan generalmente por más vendedores, éstos terminaban pagando un mayor impuesto porcentual sobre el costo del bien. Dicho impuesto resultaba, de acuerdo con Pani, “un gravamen indiscriminado, inversamente proporcional a la capacidad económica del contribuyente, complicado en su reglamentación, de incidencia incontrolable, contrario a todo propósito de mejoramiento popular, costoso y arbitrario”.³⁷

Pani, reflejando una forma de pensar distinta a la de sus antecesores porfirianos, creó en 1924 el Impuesto sobre la Renta para:

torcer la vieja ruta de los principios basados en el falso postulado de la escuela liberal y de la sola mira de obtener recursos, para seguir la que conduzca a una repartición más equitativa de la carga de los impuestos y a usar éstos como instrumentos para intervenir eficazmente en la resolución de altos problemas de índole social o moral, tales como provocar, fomentar o hacer desaparecer costumbres o instituciones según que sean útiles o dañosas, respectivamente, para la colectividad.³⁸

El Impuesto sobre la Renta había de transformarse en el núcleo del futuro sistema fiscal, sin embargo ello tomaría tiempo. Como podemos ver en el cuadro 59, la importancia del Impuesto sobre la Renta dentro de los ingresos de la Federación creció constantemente a lo largo del periodo analizado pasando de representar un 0.95% del total de la recaudación en 1924 a un 5.5% en 1933 que, si bien todavía era bajo, sí implicaba un rápido crecimiento.

El régimen fiscal era además extraordinariamente complicado, “ya que las cuotas, las bases de la imposición, las reglamentaciones

³⁶ Alberto Pani, “La política hacendaria”, *op. cit.*, p. 71.

³⁷ *Ibidem*, p. 73.

³⁸ *Ibidem*, p. 79.

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 anárquico en materia fiscal”.³⁹ De acuerdo con el análisis de Pani, la ley misma impulsaba al fraude por parte de los causantes y permitía la corrupción o la arbitrariedad de los funcionarios. “Y todo esto no solamente redundaba en daños para el Erario, sino también para los causantes honestos que, además de ser extorsionados por el Fisco y de tener que absorber todo el impuesto, quedaban en una situación desventajosa —por una competencia ilícita— ante los causantes que logran eludir su obligación fiscal.”⁴⁰ Era pues necesario transformar el sistema tributario para volverlo más simple y también más fácil de cumplir.

Un problema adicional era la carencia de preceptos constitucionales que delimitaran los diversos campos de imposición de Gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios. Para resolver este problema, Pani convocó a una Convención Fiscal integrada por representantes de los gobiernos locales y de la Secretaría de Hacienda, que se reunió el 11 de agosto de 1925. Dicha convención propuso la unificación de todos los impuestos estatales y locales de acuerdo con un método uniforme y distribuyendo la competencia de los impuestos entre la Federación y los gobiernos locales.

La Segunda Convención Fiscal, que debía celebrarse en 1929 de acuerdo a lo convenido en la primera, no lo hizo sino hasta principios de 1933.⁴¹ Las dos convenciones pusieron sobre la mesa los problemas fundamentales del diseño del sistema federal mexicano en términos de impuesto. Desafortunadamente estas convenciones no lograron su propósito de crear un sistema único que armonizara las contribuciones federales, estatales y municipales y revelaron la fuerza de las distintas entidades federativas para impedir que se restringiera su capacidad de imponer impuestos. No sería sino hasta la Tercera Convención de 1947 —en la que se lograría establecer el impuesto único sobre las ventas (ISIM)— que se lograría el propósito de Pani de terminar con los más de cien impuestos indirectos que existían en la República.⁴² No obstante, dichas convenciones marcaron un avance al hacer un buen diagnóstico del problema y al comenzar a unificar los sistemas tributarios estatales. En la convención de

³⁹ *Ibidem*, p. 70.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 73.

⁴¹ Alberto J. Pani, *El problema supremo de México*, p. 51.

⁴² Convocatoria a la Primera Convención Nacional Fiscal, 22 de julio de 1925, citada en José Iturriaga de la Fuente, *op. cit.*, p. 74.

1933 se pactó, por ejemplo, reducir la contribución federal, del veinte al cinco por ciento, en aquellos estados que aceptaran restringir su potestad recaudatoria no poniendo impuestos “alcabalatorios” que fueran distorsionantes de la actividad económica.⁴³

Política comercial

Como varios hombres forjados en la Revolución, Pani rechazaba la política proteccionista, seguida en tiempos de Porfirio Díaz, como una política que favorecía a unos cuantos industriales a costa de la mayoría de los mexicanos.⁴⁴ La política aduanera porfirista seguía la tradición proteccionista e incluso prohibitiva que México había sufrido desde los tiempos coloniales, de manera sólo brevemente interrumpida —más en el discurso que en la práctica— al triunfo de la Revolución de Ayutla.

De acuerdo con Pani:

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 pueden 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 la injusticia de favorecer a unos cuantos a costa de todos los demás, se intensificaría considerablemente el malestar general.⁴⁵

Para Pani, la política industrial debía fundarse en captar, extraer y transformar los productos naturales de nuestro suelo dentro de un marco de libre concurrencia económica nacional o internacional. Decía, sin embargo, que, como no era factible transformar en un instante una política tradicional, habría que conceder un plazo para que aquellas industrias nacidas y desarrolladas al amparo de la protección arancelaria pudieran adaptarse —si tal cosa era factible— a las condiciones de concurrencia internacional.

La actitud de Pani con respecto a la política arancelaria no era extraña en su tiempo. Según Daniel Cosío Villegas, al estudiar el problema del latifundio durante el régimen de Madero, varias personas

⁴³ Alberto Díaz, *Political Responses to Regional Inequality. Taxation and Distribution in Mexico*.

⁴⁴ Alberto J. Pani, “La política hacendaria”, p. 82.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 84.

señalaron como una de las causas de su existencia la alta renta que los propietarios obtenían, al hacer desproporcionadamente remuneradora la inversión en tierras de labor, mediante el monopolio creado por los aranceles. “Si la revolución maderista hubiera retenido más tiempo el poder y hubiese sido fiel a sus convicciones,” decía don Daniel “es seguro que, entre otros medios, se habrían manipulado los aranceles para quebrantar el latifundio”.⁴⁶

Durante el periodo 1916-1917, el gobierno de Carranza disminuyó drásticamente los aranceles al comercio exterior. Sin embargo esta política no pudo ser mantenida, tanto por razones fiscales, como por la necesidad política y económica de salvaguardar la industria mexicana, y los empleos que ésta proveía, de la quiebra a la que la llevaría la competencia externa. La industria mexicana sufría en ese momento no solamente del atraso tecnológico relativo con el que venía cargando desde el porfiriato, sino de haber pasado por una década en la que había sufrido serios problemas producidos por la Revolución, entre los que destacan la desarticulación del sistema ferroviario y del sistema financiero, así como el creciente poder del movimiento obrero organizado. Poner a competir a la industria mexicana en esos momentos de crédito escaso y de supervivencia precaria hubiera sido eliminarla y pronto los aranceles subieron a los niveles que habían tenido durante el porfiriato. Además, el proteccionismo no sólo se sustentaba en la ideología, sino en la necesidad de recursos tributarios que en su mayoría provenían de los aranceles (véase cuadro 59). Era necesario modernizar el sistema tributario de modo de tener una política arancelaria que promoviera el crecimiento.

Reorganización del sistema bancario y financiero

Al salir de la Revolución el país contaba con veinticinco bancos de emisión, tres hipotecarios y siete refaccionarios que existían desde el porfiriato y gozaban de concesión federal, además de una gran cantidad de establecimientos bancarios privados y sucursales de bancos extranjeros que operaban sin concesión, regidos por medidas de garantía y vigilancia expedidas esporádicamente por la Secretaría de Hacienda. No había un banco único de emisión, ni ley que rigiera la operación de la masa caótica de bancos existentes, cuya mayoría esta-

⁴⁶ Daniel Cosío Villegas, *La cuestión arancelaria en México*, p. 96.

ba en la quiebra. Mucho menos existía algún banco que se preocupara por “democratizar el crédito”, apoyando la producción de los miles de campesinos que habían luchado en la Revolución.

En 1920 el presidente Álvaro Obregón comisionó a Pani para que de modo privado y personal se pusiera en contacto con los directores de los bancos y propusiera una forma viable de restituir a dichos bancos su personalidad jurídica y su autonomía. El Gobierno buscaba pactar con ellos un arreglo para el pago de los recursos que les había sustraído a lo largo de la lucha revolucionaria, fijando las bases para la redención de billetes y la reanudación de las operaciones bancarias lo que excluía, por supuesto, la función emisora, que la Constitución de 1917 restringía a un banco único de emisión.

Para acabar con el caos y satisfacer las necesidades de crédito que el desarrollo económico exigía había que reconstituir y completar el sistema bancario de la República, lo cual requería, de acuerdo con Pani de: a) reanimar a los bancos susceptibles de seguir operando; b) expedir una legislación adecuada e integral que regulara el sistema bancario y de crédito; c) crear las instituciones de “acción bancaria social, esto es, las que no tienen el lucro como objetivo principal o exclusivo, tales como el banco único de emisión y los destinados a hacer penetrar el crédito, especialmente en los sectores de actividades que al Nuevo Régimen más interés mejorar.”⁴⁷

Reordenación del sistema bancario privado

En febrero de 1924 el gobierno convocó a la Convención Bancaria. De ella y de la Comisión Permanente que se estableció, emanaron importantes leyes y decretos como Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios y el Decreto constitutivo de la Comisión Nacional Bancaria, que sacaron del marasmo en que se encontraban a las instituciones de crédito y unificaron y modernizaron técnica y constitucionalmente la Ley de Instituciones de Crédito, entonces vigente, que databa de 1897.

El Gobierno dictó leyes que “prescribieron moratorias y procedimientos de pago que salvaron a los bancos hipotecarios y a los refaccionarios de una liquidación inmediata y tendieron a restituirles su estado de solvencia”.⁴⁸ El gobierno reanimó también financieramente a

⁴⁷ Alberto Pani, “La política hacendaria”, p. 94.

⁴⁸ José Iturriaga de la Fuente, *op. cit.*, p. 106. Las leyes más importantes, todas promulgadas en 1924, fueron las siguientes: el 31 de mayo la Ley de moratoria para los deudores hipotecarios de los bancos hipotecarios y la Ley que levantaba la moratoria establecida para

los antiguos bancos de emisión, negociando con ellos el arreglo de sus reclamaciones e incluyendo el pago de éstas en la reanudación del servicio de la deuda interior. Estos bancos presentaban al Gobierno reclamaciones por las cantidades de metálico extraídas de sus arcas durante la Revolución, más sus respectivos intereses, y por los daños sufridos a consecuencia de su incautación y de haber perdido la facultad de emitir billetes. En total se hablaba de una suma de alrededor de ciento cincuenta millones de pesos. Con sus negociaciones el Gobierno logró reducir dicha cifra a menos de la mitad. A mediados de 1926 les había cubierto ya más de treinta millones de pesos, lo que “como inyección vivificadora, fortaleció y multiplicó las actividades de un importante sector del sistema bancario reorganizado”.⁴⁹ Asimismo, el Gobierno asumió el pago de los otros renglones de la deuda interna.

Creación del Banco de México

Una medida fundamental para reorganizar el sistema financiero y monetario mexicano fue la transformación del Banco de México en Banco Único de Emisión. Para constituirlo fue fundamental que el gobierno hubiera logrado un superávit presupuestal en 1924 y 1925 de modo de poder acumular los fondos necesarios para constituir una parte importante del capital de este banco (véase cuadro 58). El 31 de agosto de 1925 fue promulgada la *Ley Constitutiva del Banco de México* y al día siguiente el banco abrió sus puertas al público. El Banco de México fue fundado para ocuparse *esencialmente* de emitir billetes y regular la circulación monetaria de la República, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés; redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil, y efectuar las operaciones bancarias que requiriera el servicio de la Tesorería. Y *subsidiariamente*, subrayaba Pani, para efectuar todas aquellas operaciones que en general competen a los bancos de depósito y descuento.⁵⁰

los bancos refaccionarios; el 21 de agosto, la Ley de suspensión de pagos de bancos o establecimientos bancarios; el 30 de octubre, la Ley sobre bancos refaccionarios; el 29 de diciembre la ley que establecía la Comisión Nacional Bancaria, y el 30 de diciembre la Ley de Reorganización de la Comisión Bancaria, Ernesto Lobato López, *El crédito en México*, p. 281. Dicho proceso legislativo fue coronado con la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, del 31 de agosto de 1926.

⁴⁹ Alberto Pani, “La política hacendaria”, p. 112.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 100.

Ante la creación del Banco de México una de las mayores preocupaciones de Pani era el establecer cómo se lograría coordinar el control constitucional del Gobierno sobre el Banco, “con la condición ineludible de buen éxito de toda institución bancaria, es decir, la de independencia administrativa de ésta con el fin de libertarla de posibles abusos del Poder Público e intromisiones perjudiciales de la política”.⁵¹

Con el fin de garantizar la independencia del Banco de México con respecto al Gobierno se incluyó, en sus estatutos, una serie de cláusulas que limitaban la injerencia del gobierno sobre las decisiones del banco central. Se prohibía, por ejemplo, que los funcionarios, empleados públicos y personas con puestos de elección popular pudieran ser consejeros o comisarios del Banco y se limitaba el poder del secretario de Hacienda sobre las resoluciones del Consejo sólo al derecho a veto sobre aquellas cuestiones que pudieran afectar el equilibrio económico de la República.

En vista de la difícil experiencia hiperinflacionaria producida por las múltiples emisiones fiduciarias de la Revolución, la Ley del Banco de México limitó, al doble de las existencias de oro en caja, la emisión máxima permisible, prescribiendo que los billetes se emitieran solamente respaldados por oro. Haciendo voluntaria la circulación de billetes, se obligó al Gobierno federal, a los gobiernos de los estados y a los ayuntamientos a recibirlos ilimitadamente en pago de impuestos y de todos sus créditos y se declaró que la falta injustificada de pago de un billete pondría al Banco en estado de quiebra. La Ley hizo del Banco de México el prestamista de última instancia que todo banco central debe ser, pues estableció que en caso de que la liquidación del Banco en quiebra no fuera suficiente para pagar el importe de billetes en circulación, la responsabilidad por la diferencia recaería sobre el Gobierno federal.

El Banco de México no logró ser en un principio lo que Pani esperaba de él. Así escribía Pani hacia 1931:

Muy lejos [...] de haber atraído a los bancos privados [...] para agruparlos a su alrededor y vigorizar el sistema bancario en provecho de la economía nacional —realización genuina de la política hacendaria del Nuevo Régimen— el Banco de México desorganizó dicho sistema, convirtiéndose en un desleal y ventajoso competidor de los bancos privados, al amparo de los privilegios de que gozaba y de las extralimitaciones ilegales que la Secretaría de Hacienda toleraba, autorizaba o imponía. Sin siquiera resultar lucrativa, para dicho Banco,

⁵¹ *Ibidem*, p. 101.

tan desigual competencia, porque las operación de favor congelaron su cartera.⁵²

Ese año, siendo de nuevo secretario de Hacienda, se dedicó a reconstituir el sistema bancario nacional comenzando por reorganizar el Banco de México. Lo primero fue sanear su cartera. El paso siguiente fue derogar los preceptos de la Ley Constitutiva que lo facultaban para operar directamente con el público, quitándole así su papel absurdo de privilegiado competidor de los bancos privados. Asimismo se tomaron las medidas necesarias para que el Banco de México pudiera cumplir la función principal que debía ejercer, de acuerdo con el precepto constitucional que lo engendró, la de emitir billetes.

La Ley Monetaria de 1931 había liberalizado parcialmente la emisión de billetes pues establecía que éstos serían convertibles en plata y ya no en oro. El peso-plata seguiría siendo la única moneda con poder liberatorio ilimitado, en tanto que el billete emitido por el Banco de México sería una moneda auxiliar de circulación voluntaria y libremente convertible en la moneda de curso legal.⁵³ Sin embargo, la emisión de los nuevos billetes empezó hasta el mes de diciembre debido al temor de las autoridades monetarias de emitir dinero sin respaldo en oro. A pesar de la reticencia gubernamental, una vez que los nuevos billetes comenzaron a emitirse éstos fueron ávidamente aceptados por el público dada la terrible escasez de circulante y la confianza que generaba el que los billetes fueran convertibles a plata. De esta forma la tenencia de billetes en manos del público y de la banca comercial pasó de prácticamente cero a principios de 1931 a 1.1 millones a final del año.

La reforma hecha por Pani a la Ley de 1931 aprobada en marzo de 1932, reforzó la aceptación de billetes al reanudar la acuñación de monedas de plata y así otorgar una mayor disponibilidad de reservas al banco central. Como consecuencia de esta política, la circulación de billetes creció a 10.7 millones de pesos en billetes, en marzo de 1932, y a 42.1 millones al terminar el año.⁵⁴

La enmienda a la Ley Orgánica del Banco de México, realizada en mayo de 1932, decretó la asociación obligatoria de la mayoría de los bancos, principalmente de aquellos que recibían depósitos a

⁵² *Ibidem*, p. 125.

⁵³ Esta medida la venían sugiriendo varios economistas desde 1928. Véase, por ejemplo, Toribio Esquivel Obregón, "La circulación de la plata", en *El Economista*, octubre 1, 1928.

⁵⁴ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 65-67, y Alberto Pani, *El problema supremo de México*, p. 54-61.

menos de treinta días. De esta forma el número de instituciones bancarias asociadas al banco central llegó a 37 a finales de 1932. Con estas medidas el Banco de México “ganó considerablemente mayor poder para controlar el nivel de crédito, manipulando los requerimientos de reserva legal de los bancos asociados”.⁵⁵ De esta forma puede decirse que, si bien el Banco de México fue creado en 1925, su nacimiento como verdadero banco central ocurrió a partir de las reformas realizadas en 1932. La labor de Pani fue fundamental en ambos procesos.

Creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola

Otra importante institución de crédito establecida durante el periodo estudiado fue el Banco Nacional de Crédito Agrícola, creado a partir de la Ley de Crédito Agrícola del 10 de febrero de 1926. Dicho banco se creaba con el fin de:

favorecer el desarrollo de la pequeña agricultura removiendo, hasta donde es posible, los grandes obstáculos que, entre nosotros, se han opuesto siempre a ello. Los capitales destinados a tal fin no irán ya a concentrarse en poder de una aristocracia de terratenientes, porque el Banco Nacional de Crédito Agrícola, al propio tiempo que estimula el fraccionamiento de los latifundios, esparce y desmenuza el crédito por conducto de las sociedades regionales y locales y cuida de que éstas no se aparten de su función democrática y social.⁵⁶

La Ley de Crédito Agrícola fue hecha para atender crediticiamente a ejidatarios y pequeños propietarios. En su creación se hicieron diversas provisiones, tratando de evitar que la corrupción acabara con sus buenos propósitos; entre ellas estuvieron la de excluir del Consejo y la Comisaría del Banco a los funcionarios públicos y personas que ejercieran cargos de elección popular y la de buscar la participación del capital privado en la constitución del banco. Una parte importante de las acciones del banco (la serie “C”) estaba destinada a los particulares y a las sociedades regionales de crédito. En la distribución de las utilidades se tuvo especial cuidado en beneficiar al capital privado asegurándole un dividendo prefe-

⁵⁵ Aunque esta facultad le fue otorgada hasta la promulgación de su nueva Ley Orgánica en 1936, Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁶ Alberto Pani, “La política hacendaria”, p. 109-110.

rente, dándole prelación sobre las acciones públicas y otorgándole un dividendo adicional en proporción a los excedentes de las utilidades. “Como se ve”, decía Pani, “la organización interior del Banco aparta del camino de la institución a los políticos y la política y alienta al capital privado para intervenir en la resolución del magno problema del crédito agrícola mexicano.”⁵⁷

El Banco de Crédito Agrícola fue el primer banco de orientación social que existió en la República. Su papel fue fundamental para promover la producción agrícola no latifundista. El banco asimilaba el problema de los ejidos al de los pequeños propietarios y consideraba a las comunidades agrarias sujetos de crédito que podían ingresar dentro de las sociedades locales de crédito agrícola, estableciendo para pequeños propietarios y ejidatarios idénticas condiciones de crédito.⁵⁸ No fue sino hasta el 2 de diciembre de 1935, con la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, cuando se dividió el crédito ejidal del resto del crédito agrario.

Programa de pensiones de retiro

En 1925 fue creada la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, “no considerando ya la pensión como una mera gracia que otorga el Estado, sino como una de las condiciones aceptadas por la Administración y los empleados que la sirven”.⁵⁹ Se trataba de establecer un fondo de retiro para los trabajadores al servicio del Estado en el que los recursos para el pago de las pensiones procediera, por un lado, de un descuento reducido que se hiciera a los empleados sobre el importe de sus sueldos en relación con su edad y, por el otro, de una aportación que hiciera el Estado de una cantidad proporcional suplementaria.

Las pensiones, como si se tratara de la contratación de un seguro, debían ser transmisibles por herencia. Además, dichas pensiones deberían servir para facilitar bancariamente a los empleados la adquisición de terrenos o casas y aun el establecimiento de pequeñas empresas agrícolas o industriales. El sistema de pensiones, además, sustraería a los empleados de las garras de los agiotistas, dedicando una parte del fondo a proporcionarles anticipos, por un mes de sueldo, en ventajosas condiciones de plazo e interés. Esto facultó a la Dirección de Pen-

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, *Veinticinco años del BNCA y G, SA*, México, BNCAG, 1951, citado en José Iturriaga de la Fuente, *op. cit.*, p. 121.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 98.

siones a practicar todas las operaciones que son propias de los bancos de depósito y descuento, cuyas utilidades debían acumularse en el fondo de pensiones.

Renegociación de la deuda externa

La reanudación del servicio de la Deuda Externa, suspendida desde 1914, se hizo de acuerdo con el Convenio Lamont-De la Huerta, pactado el 16 de junio de 1922, durante el gobierno de Álvaro Obregón. Dicho acuerdo no fue duradero, el pago de la deuda fue suspendido de nuevo el 30 de junio de 1924, “hasta poderse reanudar en condiciones de mayor seguridad para los tenedores de bonos”.⁶⁰ El convenio Lamont-De la Huerta tenía, según la opinión de Pani, graves problemas. En primer lugar incorporaba a la deuda pública federal todas las obligaciones de la compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México —sociedad anónima en la que el Gobierno era sólo accionista y fiador de una parte de dichas obligaciones—, duplicando así el volumen de la deuda. En segundo lugar obligaba al gobierno mexicano a hacer entregas de dinero cuya cuantía notoriamente sobrepasaba su capacidad de pago.⁶¹

En el curso de 1925 México recuperó su capacidad de servir la deuda externa. Sin embargo, era necesario renegociarla a modo de que la reanudación del pago se hiciera bajo bases justas y sólidas. Las negociaciones fueron largas y, de acuerdo con Pani, estuvieron en varias ocasiones a punto de romperse pero, finalmente, se llegó a un acuerdo en octubre de 1925. La Enmienda Pani-Lamont desvinculó las deudas de los Ferrocarriles Nacionales de México de la deuda pública federal, bajando a menos de la mitad las cantidades a pagar durante 1926 y 1927 y a poco más de la mitad todas las obligaciones futuras con respecto al anterior convenio. La deuda bajó de aproximadamente 1 500 a 890 millones de pesos.

Por otro lado, el nuevo arreglo incorporó a la deuda pública el adeudo de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, que se había convertido en institución del Estado en 1917. En 1926 Pani destinó diez millones de pesos a comprar en el mercado libre los antiguos bonos de la Caja y las nuevas obligaciones del Tesoro a precios inferiores a 56% de su valor nominal e interés,

⁶⁰ *Ibidem*, p. 114.

⁶¹ Alberto J. Pani, *Mi contribución al nuevo régimen*, p. 282.

obteniendo así una enorme economía y pudiendo disponer de los cuantiosos bienes de dicha Caja.⁶²

CONCLUSIÓN

La política económica que llevó a cabo Alberto Pani refleja, en una de sus versiones más acabadas, el pensamiento económico que emanó de la Revolución. Al estudiarla podemos comprender, más claramente, cómo fue que después de diez años de lucha intestina, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles lograron consolidar la paz y establecer los inicios de un régimen duradero capaz de conjugar el progreso con la justicia social.

Alberto Pani no creía en la multiplicación milagrosa de los panes o en la posibilidad de tomar falsos atajos para lograr el bienestar social. Creía en cambio, en el establecimiento de instituciones que garantizaran seguridad a los capitales, para que, dentro de un marco de competencia, invirtieran en el desarrollo del país proporcionando empleos bien remunerados a sus habitantes. Los regímenes de Obregón y Calles contaron con Alberto Pani, un hombre forjado en la Revolución, preocupado por la justicia social, la democracia y la honestidad, que, con una mente brillante, fue capaz de crear las instituciones que harían a sus gobiernos viables económicamente y capaces de llevar a cabo las demandas de la Revolución.

Pani creía que el manejo de una política monetaria estable, ni deflacionaria ni inflacionaria, el establecimiento de un sistema fiscal equitativo que garantizara al Estado los fondos necesarios para realizar los proyectos de educación, salud, irrigación, carreteras, etcétera, que el progreso del país requería, y la aplicación de los artículos constitucionales 27 y 123 estimularían

a la inversión reproductiva de capitales domésticos y extranjeros [...] a construir la gran masa de su población con asalariados *humanamente tratados* y pequeños propietarios que también trabajen y a hacer evolucionar el Nuevo Régimen, no hacia una *sociedad sin clases* —que es utópica— sino hacia una República de Trabajadores, fuerte y rica, en la que *cada ciudadano obtenga, de la suma total del bienestar conquistado por la colectividad y sobre el nivel mínimo de una vida decorosa, la parte proporcional a su propia aportación de esfuerzo, de inteligencia y de economía.*⁶³

⁶² Esta política fue similar a la que se realizaría en las décadas de los ochenta y noventa con los “SWAPS”.

⁶³ Alberto J. Pani, “Revolucionarios y reaccionarios”, en *Tres monografías*, p. 54.



Muchas de las enseñanzas de estos primeros revolucionarios se perderían, perdiéndose también la capacidad del país de crecer con equidad. Poco a poco, muchas veces con buenas intenciones, se fue llevando al país por caminos equivocados. De esta forma, hemos visto al país sufriendo de los mismos problemas que Alberto Pani procuró erradicar hace ya setenta años.⁶⁴

⁶⁴ Alberto J. Pani, “La política hacendaria”, p. 219.



CUADRO 58
INGRESOS Y EGRESOS FISCALES DE LA FEDERACIÓN, 1923-1933
Miles de pesos corrientes

	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
<i>Ingresos</i>											
Derechos a la importación	\$6588.15	\$62 501.17	\$76 337.52	\$88 004.00	\$69 393.49	\$79 020.65	\$84 407.56	\$101 852.87	\$55 992.78	\$50 821.70	\$50 386.33
Derechos a la exportación	21 009.24	\$21 093.14	\$18 577.67	\$19 612.00	\$16 052.67	\$14 033.76	\$12 339.80	480.32	\$3 998.16	\$3 733.54	\$2 573.728
Impuestos sobre el tráfico marítimo	\$2 414.77	\$5 317.54	\$4 365.55								
Impuestos a la industria	\$23 045.85	\$30 899.73	\$39 451.36	\$49 095.00	\$47 460.84	\$46 307.50	\$46 634.74	\$44 981.15	\$48 771.03	\$42 706.83	\$46 205.10
Impuestos a las industrias extractivas	\$53 598.62	\$50 835.63	\$45 553.51								
Impuestos al comercio									\$344.54	\$782.51	
Impuestos sobre la renta		\$2 695.36	\$13 295.10	\$17 150.00	\$4 659.94	\$16 009.47	\$15 824.51	\$16 422.17	\$11 542.56	\$10 514.35	\$12 263.82
Impuestos sobre capitales	\$2 831.16	\$3 440.15	\$2 420.93	\$2 176.00	\$1 099.11	\$1 010.25	\$1 534.08	\$2 710.72	\$1 563.46	\$1 958.23	\$2 250.93
Impuesto general del timbre	\$38 864.29	\$37 009.49	\$42 896.15	\$16 312.00	\$51 879.31	\$41 858.19	\$37 617.32	\$35 374.37	\$29 562.83	\$27 849.10	\$30 898.84
Impuesto sobre migración 10% adicional		\$15 462.77	\$18 476.35	\$131.95	\$105.30	\$145.41	\$190.98	\$44.90	\$79.27	\$162.11	
Derechos consulares y Serv. Aduan.	\$15 651.25	\$15 702.87	\$18 920.05								
Servicios públicos	\$25 220.98	\$16 611.56	\$19 247.70	\$45 070.00	\$48 848.55	\$57 147.47	\$59 794.28	\$26 107.97	\$22 804.83	\$27 247.62	\$27 300.63
Rezagos y otros ramos	\$5 039.99	\$7 406.30	\$23 448.62	\$6 680.00					\$631.48	\$660.34	
Explotación de recursos naturales	\$678.60	\$752.16	\$1 024.38	\$40 465.00	\$24 594.75	\$20 232.06	\$18 302.85	\$15 778.93	\$11 328.66	\$11 132.20	\$10 303.55
Productos y aprovechamientos	\$10 273.44	\$14 679.25	\$12 702.28	\$14 243.00	\$29 186.93	\$20 615.90	\$31 148.56	\$29 100.20	\$43 756.85	\$30 344.94	\$32 978.06
Impuesto extraordinario								\$21 229.96			
Total	264 216.35	\$284 477.12	\$336 717.47	\$328 798.00	\$306 872.52	\$310 738.68	\$322 334.85	\$288 863.25	\$256 088.56	\$212 346.85	\$222 900.13



	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
Egresos											
Poder Legislativo	\$6 983.99	\$6 723.56	\$872.63	\$10 785.00	\$7 818.90	\$6 221.86	\$6 131.70	\$5 284.80	\$5 944.07	\$4 492.92	\$6 369.24
Poder Ejecutivo (presidencia)	\$1 627.39	\$1 580.23	\$1 384.76	\$1 928.00	\$2 330.29	\$1 820.52	\$1 700.27	\$1 514.22	\$1 888.19	\$1 642.43	\$1 639.76
Poder Judicial	\$2 785.11	\$2 560.01	\$3 129.46	\$3 557.00	\$3 658.56	\$3 373.95	\$3 516.26	\$3 626.53	\$3 691.01	\$2 747.41	\$2 849.20
Sec. de Gobernación	\$10 904.99	\$7 528.10	\$3 440.30	\$3 595.00	\$3 180.82	\$2 950.13	\$2 337.72	\$2 829.92	\$2 397.39	\$2 437.17	\$2 424.90
Sec. de Relaciones Exteriores	\$ 538.20	\$5 438.99	\$5 495.99	\$5 792.00	\$5 974.11	\$5 814.51	\$6 134.16	\$6 095.00	\$ 5 208.35	\$4 413.02	\$4 745.04
Sec. de Hacienda y Crédito Público	\$19 462.31)	\$22 757.01	\$30 090.00	\$27 930.30	\$27 629.95	\$27 032.37	\$28 511.65	\$23 564.79	\$26 440.53	\$42 939.09	
Sec. de Guerra y Marina	\$113 305.33	\$97 752.97	\$83 508.35	\$82 731.00	\$86 376.36	\$85 452.10	\$90 021.53	\$73 490.23	\$58 875.71	\$55 030.77	\$54 381.10
Sec. de Agricultura y Fomento	\$21 238.94	\$10 734.44	\$10 235.42	\$1895.00	\$27 770.94	\$30 548.29	\$19 970.76	\$23 732.74	\$15 133.56	\$14 824.77	\$14 011.57
Sec. de Comunic. y Obras Públicas	\$41 990.34	\$26 792.32	\$25 987.29	\$25 811.00	\$32 581.84	\$34 578.72	\$33 826.17	\$46 734.04	\$37 769.65	\$30 726.70	\$30 576.00
Sec. de Ind. Com. y Trab. /Eco. Nal.	\$5 742.44	\$4 157.94	\$4 992.20	\$5 752.00	\$5 290.17	\$5 610.51	\$5 515.83	\$6 301.31	\$5 265.40	\$4 314.29	\$5 545.16
Sec. de Educación Pública	\$52 362.91	\$25 523.35	\$4 363.49	\$25 039.00	\$24 763.48	\$25 800.45	\$27 434.32	\$32 074.09	\$31 359.96	\$27 378.10	\$31 336.42
Dep. de Salubridad Pública	\$3 705.21	\$2 796.85	\$3 466.76	\$6 325.00	\$6 925.16	\$6 760.00	\$7 906.47	\$8 715.08	\$7 311.14	\$6 111.53	\$6 479.12
Dep. de Est. Fabriles y Aprov. Milit.	\$13 179.86	\$9 493.72	\$8 998.89	\$14 069.00	\$12 661.27	\$12 129.47	\$12 801.17	\$12 858.72	\$893.17	\$5 891.24	\$6 085.32
Dep. de Contraloría	\$4 716.72	\$3998.45	\$2 609.75	\$3 223.00	\$3 239.39	\$2 956.33	\$3 112.48	\$3 359.58	\$3 355.49	\$2 521.51	
Procuraduría General de la República	\$161.79	\$1 044.11	\$974.76	\$1 056.00	\$1 146.88	\$1 095.93	\$1 151.00	\$1 255.56	\$1 282.59	\$1 146.01	\$1 172.19
Estadística Nacional	\$969.98	\$931.36	\$876.96	\$1 73.00	\$1 031.75	\$998.32	\$1 846.08	\$3 611.21	\$249.42	\$1 725.12	
Otros	\$350.56	\$280.52		\$39 800.00						\$958.32	
Deuda pública	\$41 470.00	\$72 375.26	\$84 169.67	\$19 966.61	\$57 398.60	%33 503.09	\$25 102.48	\$19 127.08	\$13 588.30	\$19 781.21	434 438.12
Total	\$348 487.28	\$297 982.47	\$291 863.68	\$128 687.61	\$310 081.79	\$287 244.11	\$275 541.19	\$279 121.74	\$226 478.20	\$211 624.73	\$245 950.56

Fuentes: 1923-1925: Alberto Pani, *La política hacendaria de la Revolución*, México, Ed. Cultura; 1926; p. 163-188; Joseph Sterrett y Joseph Davis; *The Fiscal and Economic Condition of México*. Report Submitted to the International Committee of Bankers of México. May 25. 1928, p. 59, 60 y 255. 1927-1933: México, Secretaría de la Estadística Nacional. Departamento General de Estadística. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos* 1938, México, DAPP, 1934, p. 280-281. Nota: Los números no coinciden exactamente con la Tabla 1, pues provienen de distintas fuentes.



CUADRO 59
INGRESOS Y EGRESOS FISCALES DE LA FEDERACIÓN, 1923-1933
Porcentajes

	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
<i>Ingresos</i>											
Derechos a la importación	24.82 %	22.00 %	22.67 %	26.77 %	22.61 %	25.43 %	26.19 %	35.26 %	21.86 %	23.93 %	22.60 %
Derechos a la exportación	7.95 %	7.41 %	5.52 %	5.96 %	5.23 %	4.52 %	3.83 %	3.28 %	1.56 %	1.76 %	1.15 %
Impuestos sobre el tráfico marítimo	0.91 %	1.87 %	1.30 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	
Impuestos a industria	8.72 %	10.86 %	11.72 %	14.93 %	15.87 %	14.90 %	14.47 %	15.57 %	19.04 %	20.11 %	20.73 %
Impuestos a las industrias extractivas	20.29 %	17.87 %	13.53 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %
Impuestos al comercio	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.16 %	0.35 %
Impuesto sobre la renta	0.00 %	0.95 %	3.9 %	5.22 %	1.5 %	5.15 %	4.91 %	5.69 %	4.51 %	4.95 %	5.50 %
Impuesto sobre capitales	1.07 %	1.21 %	0.72 %	0.66 %	0.36 %	0.33 %	0.48 %	0.94 %	0.61 %	0.92 %	1.01 %
Impuesto general del timbre	14.71 %	13.01 %	12.74 %	14.09 %	16.91 %	132.47 %	11.67 %	12.25 %	11.54 %	13.11 %	13.86 %
Impuesto sobre migración	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.04 %	0.03 %	0.05 %	0.07 %	0.02 %	0.04 %	0.07 %
10% adicional	10.00 %	5.44 %	5.49 %	0.00 %	4.42 %	4.63 %	4.53 %	2.38 %	2.15 %	2.35 %	2.75 %
Derechos consulares y servicios aduanales	5.92 %	5.52 %	5.62 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %
Servicios públicos	9.55 %	5.84 %	5.72 %	13.71 %	15.92 %	18.39 %	18.55 %	9.04	8.91 %	12.83 %	12.25 %
Rezagos y otros ramos	1.91 %	2.60 %	6.96 %	2.63 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.30 %	0.30 %
Exportación de recursos naturales	0.26 %	0.26 %	0.30 %	12.31 %	8.01 %	6.51 %	5.68 %	5.46 %	4.42 %	5.24 %	4.62 %
Productos y aprovechamientos	3.89 %	5.16 %	3.77 %	4.33 %	9.51 %	6.63 %	9.66 %	10.07 %	17.09 %	14.29 %	14.79 %
Impuesto extraordinario	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	8.29 %	0.00 %	0.00 %
Total	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %



Egresos	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
Poder Legislativo	2.00 %	2.26 %	2.90 %	3.28 %	2.52 %	2.17 %	2.23 %	1.89 %	2.18 %	2.12 %	2.59 %
Poder Ejecutivo (presidencia)	0.47 %	0.53 %	0.47 %	0.59 %	0.75 %	0.63 %	0.62 %	0.54 %	0.83 %	0.78 %	0.67 %
Poder Judicial	0.80 %	0.86 %	1.07 %	1.08 %	1.18 %	1.17 %	1.28 %	1.30 %	1.63 %	1.30 %	1.16 %
Sec. de Gobernación	3.13 %	2.53 %	1.18 %	1.09 %	1.03 %	1.03 %	0.85 %	1.01 %	1.06 %	1.15 %	0.99 %
Sec. de Relaciones Exteriores	1.88 %	1.83 %	1.88 %	1.76 %	1.93 %	2.02 %	2.23 %	2.18 %	2.30 %	2.09 %	1.93 %
Sec. de Hacienda y Crédito Público	5.58 %	6.13 %	7.80	9.15 %	9.01 %	9.62 %	9.81 %	10.21 %	10.40 %	12.49 %	17.46 %
Sec. de Guerra y Marina	32.51 %	32.80 %	28.61 %	25.17 %	27.86 %	29.75 %	32.67 %	26.33 %	26.00 %	26.00 %	22.11 %
Sec. de Agricultura y Fomento	6.09 %	3.60 %	3.51 %	5.51 %	8.96 %	10.63 %	7.25 %	8.50 %	6.68 %	7.01 %	5.70 %
Sec. de Comunic. y Obras Públicas	12.05 %	8.99 %	8.90 %	7.85 %	10.51 %	12.04 %	12.28 %	16.74 %	16.68 %	14.52 %	12.43 %
Sec. de Ind., Com. y Trab. /Eco. Nal.	1.65 %	1.40 %	1.71 %	1.75 %	1.71 %	1.95 %	2.00 %	2.26 %	2.32 %	2.04 %	2.25 %
Sec. de Educación Pública	15.03 %	8.57 %	7.32 %	7.62 %	7.99 %	8.98 %	9.96 %	11.49 %	13.85 %	12.94 %	112.74 %
Dep. de Salubridad Pública	1.06 %	0.94 %	1.19 %	1.92 %	2.23 %	2.35 %	2.87 %	3.12 %	3.23 %	2.89 %	2.63 %
Dep. de Est. Fabriles y Aprov. Milit.	3.78 %	3.19 %	3.08 %	4.28 %	4.08 %	4.22 %	4.65 %	4.61 %	3.88 %	2.78 %	2.47 %
Dep. de Contraloría	1.35 %	1.34 %	0.89 %	0.98 %	1.04 %	1.03 %	1.13 %	1.20 %	1.48 %	1.19 %	0.00 %
Procuraduría General de la República	0.33 %	0.35 %	0.33 %	0.32 %	0.37 %	0.38 %	0.42 %	0.45 %	0.57 %	0.54 %	0.48 %
Estadística Nacional	0.28 %	0.31 %	0.30 %	0.33 %	0.33 %	0.35 %	0.67 %	1.29 %	0.90 %	0.82 %	0.00 %
Otros	0.10 %	0.09 %	0.00 %	0.00 %	12.11 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.00 %	0.39 %
Deuda pública	11.90 %	24.29 %	28.81 %	15.20 %	18.51 %	11.66 %	9.11 %	6.85 %	6.00 %	9.35 %	14.00 %
Total	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00 %

Fuentes: 1923-1925: Alberto Pani, *La política hacendaria de la Revolución*, México, Ed. Cultura; 1926; p. 163-188; Joseph Sterrett y Joseph Davis; *The Fiscal and Economic Condition of México*. Report Submitted to the International Committee of Bankers of México. May 25. 1928, p. 59, 60 y 255. 1927-1933: México, Secretaría de la Estadística Nacional. Departamento General de Estadística. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos* 1938, México, DAPP, 1934, p. 280-281.



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS