



CAPÍTULO IX

MI DESIGNACIÓN COMO SECRETARIO DE HACIENDA. SITUACIÓN HACENDARIA DEL PAÍS. ALGUNOS LINEAMIENTOS DE MI POLÍTICA FINANCIERA

1. La caída del General Calles y mi designación como Secretario de Hacienda

DE NUEVO EN LA CIUDAD de México, y ocupado en los negocios del Departamento a mi cargo en la Secretaría de Relaciones, ocurrió la ruptura entre el señor Presidente Cárdenas y el llamado Jefe Máximo de la Revolución, señor General Plutarco Elías Calles, ruptura en la cual desempeñó un importante papel el señor licenciado Emilio Portes Gil.

El señor General Calles se encontraba en su finca de El Tambor, en el estado de Sinaloa, en donde fue entrevistado por el señor licenciado Ezequiel Padilla, amigo íntimo del licenciado Portes Gil. En esa entrevista el señor General Calles criticó acerbamente la política que seguía el señor General Cárdenas, principalmente en materia laboral, debido a la cual, según el General Calles, las huelgas se multiplicaban y los conflictos de trabajo eran sumamente agudos. Mencionó específicamente el señor General Calles al señor licenciado Vicente Lombardo Toledano y al señor Alfredo Navarrete, del Sindicato Ferrocarrilero, que tenían, así lo creía el señor General, revuelto al país y en peligro la economía nacional.

El señor General Cárdenas aprovechó la oportunidad para eliminar la tutela que el Jefe Máximo había ejercido en el gobierno del país; hizo declaraciones categóricas contestando las apreciaciones del señor General Calles y exigió su renuncia a todo el gabinete, formado, casi en su totalidad, por personas adictas al señor General Calles y que, de hecho, consideraban al señor General Calles como su jefe, y no al Presidente de la república. En la reconstrucción que se hizo del gabinete sólo permanecieron como ministros el señor General Mújica, que pasó de la Secretaría de Economía a la de Comunicaciones, y el señor licenciado Emilio Portes Gil, que pasó de la Secretaría de Relaciones a la presidencia del partido oficial, cargo que se consideraba especialmente importante y para el cual se requería una personalidad de político vigoroso para poner en orden al Congreso, que estaba formado, en su inmensa mayoría, por elementos callistas.

Fue entonces cuando por recomendación del propio señor licenciado Portes Gil fui designado Secretario de Hacienda, en sustitución del señor licenciado Narciso Bassols, que renunció.

Por recado del señor licenciado Portes Gil tuve conocimiento, en la mañana del día 12 de junio de 1935, de que sería llamado a Palacio por el señor Presidente para confiarme el cargo de Secretario de Hacienda. En verdad yo no esperaba tanto, y no porque me sintiera inferior al puesto, pues había estudiado bastante los problemas de la economía nacional, había examinado y meditado ampliamente los principales libros clásicos hasta entonces publicados, y tenía bastante experiencia en los problemas prácticos de la Secretaría de Hacienda. Mis temores nacían, principalmente, de que apenas conocía personalmente al señor General Cárdenas, pues lo había visto algunas veces —con motivo de la Ley del Trabajo, en cuya redacción había yo intervenido— para obtener el apoyo del partido oficial, que él entonces presidía, durante la

administración del señor Presidente Pascual Ortiz Rubio. El señor General Cárdenas había dado en aquella época su aprobación al proyecto, después de haber sostenido algunas conferencias conmigo, en las cuales estuvieron presentes algunos de sus asesores, como el licenciado Agustín Leñero. En consecuencia, cuando el señor Presidente me ofreció la Secretaría de Hacienda, me creí obligado, después de darle las gracias por el honor que me hacía, a manifestarle que creía que él cometería un error al nombrarme y yo al aceptar el cargo. “Conozco, le dije, lo bastante el funcionamiento de la Secretaría de Hacienda para haberme dado cuenta de que a ella concurren gentes que van a pedir lo que consideran está en su derecho o a eximirse de obligaciones a las cuales creen no estar obligados; al no recibir satisfacción se tornan airados contra el Secretario de Hacienda. Además, los compañeros de gabinete quisieran llevarse para su propia Secretaría todas las rentas, bien exiguas, de la Federación, y al no ser cumplidos sus deseos, consideran que hay móviles ocultos por los cuales el Secretario de Hacienda trata de deslucir su labor; en estas condiciones el único apoyo que encuentra el Secretario de Hacienda es la confianza que le tenga el señor Presidente, y esa confianza no me creo merecedor de tenerla, pues apenas me conoce personalmente.” El señor General Cárdenas, después de haberme escuchado con la tranquilidad que le era característica, me dijo que, efectivamente, tenía o había tenido pocas oportunidades de conocerme personalmente, pero que me equivocaba al decir que no gozaba de su confianza, por haber seguido mi trayectoria en el gobierno y por referencias que tenía de amigos comunes. “Por lo demás, me dijo, procure usted conservar esa confianza de que hoy hago mérito, porque, en el momento que la pierda, tiempo me faltará para despedirlo del cargo que hoy le ofrezco.” Ante tan fran-

ca declaración del señor Presidente, acepté el cargo e inmediatamente tomé posesión de mi puesto.

La primera labor a que me consagré fue la de seleccionar a las personas que ocuparían los puestos claves de la Secretaría. El señor Presidente, con la amabilidad que siempre tuvo conmigo —pues en el largo tiempo que fui su colaborador jamás escuché en sus labios ninguna palabra áspera, aunque frecuentemente nuestros puntos de vista no eran los mismos—, me rogó que conservara como subsecretario a su viejo amigo y colaborador, del estado de Michoacán, el señor Efraín Buenrostro, que ya ocupaba este puesto cuando era Secretario el licenciado Bassols. El propio señor Buenrostro, posteriormente, me indicó que tal vez al señor Presidente le había mortificado el decírmelo personalmente por tratarse de una familiar, pero que mucho me agradecería que nombrase oficial mayor a su hermano menor, don Raymundo Cárdenas, al que lo unía, además del parentesco, el hecho de estar ambos casados con dos hermanas.

Ambos funcionarios, directamente designados por el señor Presidente, fueron mis más firmes colaboradores, e hice una íntima amistad con ellos, hasta la muerte del primero, y la conservo con el segundo, por quien siento especial estimación. Del resto del personal de la Secretaría, quedé en absoluta libertad para seleccionar a aquellos que debían colaborar conmigo. Me puse al habla con el señor licenciado Bassols, y me hizo una certera estimación de las cualidades de los que fueron sus subordinados. Muchos de éstos habían sido discípulos tanto de él como míos. Muchos de ellos, que nombré inmediatamente, han ocupado después los más altos cargos en la administración pública o en la iniciativa privada. Debo hacer mención del señor licenciado Antonio Carrillo Flores, entonces jefe del Departamento Consultivo, que después ocupó el cargo de magistrado del Tribunal Fiscal, de director de Crédi-

to, y más tarde fue director de Nacional Financiera. Posteriormente ocupó el cargo de Secretario de Hacienda, fue embajador en Washington y ministro de Relaciones Exteriores, habiéndose desempeñado siempre con gran competencia y brillo.

El señor licenciado Ricardo J. Zevada continuó desempeñando el puesto de director de Crédito. Poco después le fue ofrecido el cargo de secretario de la embajada en Londres, que ocupaba el licenciado Bassols; aunque con pena, por privarme de sus servicios, le aconsejé que lo aceptara, pues su estancia en Londres le serviría mucho para ampliar sus conocimientos en materia financiera, así como su experiencia en asuntos bancarios. Posteriormente el señor licenciado Zevada ocupó altos puestos en la administración de la banca privada. El señor licenciado Manuel Sánchez Cuen, subdirector de Ingresos, fue confirmado en el mismo puesto que ocupaba con el señor licenciado Bassols. Posteriormente, cuando el señor Buenrostro fue nombrado Secretario de Economía, como le tenía en gran estima y confianza en virtud de su energía, honradez y cultura, nombró al señor licenciado Sánchez Cuen oficial mayor de la Secretaría de Economía; años después, ya en la administración de don Manuel Ávila Camacho, al ser nombrado el señor Buenrostro director General de Petróleos Mexicanos, se lo llevó el subdirector; con gran energía puso orden en esa institución, tan importante para el país.

De quienes no fueron discípulos míos en la Escuela de Derecho, debo mencionar al señor profesor Jesús Silva Herzog, que desempeñaba el puesto de director de Ingresos. Tuvo algunas dificultades con el oficial mayor, y yo, para conservarlo a mi lado, lo nombraré asesor especial de la Secretaría, en donde desempeñó sus funciones con gran dedicación, talento y energía. Después, sin perder el carácter que tenía en la Secretaría, tuvo una participación muy importante en los asuntos

relacionados con la expropiación del petróleo —de la que hablaré después—, y, por último, ya para finalizar el gobierno del señor General Ávila Camacho, me creí obligado, obedeciendo a sus altos méritos, a nombrarle subsecretario de Hacienda, no obstante que mi distinguido amigo, el señor licenciado Eduardo Bustamante era apoyado por el candidato a la presidencia, señor licenciado Miguel Alemán, para ocupar este puesto.

El señor Ortiz, ingeniero minero de gran competencia en su profesión, fungió como jefe del Departamento de Impuestos Especiales; sus dictámenes fueron siempre tan bien formulados que los grupos de causantes a quienes afectaba se vieron obligados a reconocer su justificación. El director de la Comisión de Aranceles fue el señor ingeniero Arroyo, hombre admirable por sus conocimientos en materia arancelaria y que podía darme los fundamentos e historia de cada artículo del arancel, en el momento en que yo se lo solicitase. El señor Valdez desempeñó el cargo de subdirector de Aduanas; hombre de honradez intachable y que, habiendo estado por muchos años en la Secretaría, conocía al dedillo la legislación aduanera. El señor Francisco Valdez fue nombrado director de la Casa de Moneda; frecuentemente era llamado a la Casa de Moneda de Filadelfia para ayudar en la solución de algún problema de acuñación que se presentara en aquella prestigiada institución.

En fin, puedo decir que la Secretaría de Hacienda estaba formada, no sólo en cuanto a su personal directivo, sino en lo que respecta a cada uno de sus componentes, por personas altamente competentes y con espíritu de cuerpo, situación excepcional, pues el personal de los demás departamentos del gobierno, precisamente por falta de continuidad, pues al cambio de gobierno eran despedidos, no llenaban esos requisitos. Antes de la publicación del Estatuto Jurídico de los

Servicios del Estado, los empleados de Hacienda no eran removidos, precisamente porque se les consideraba técnicos en su oficio y difícilmente sustituibles por amigos o parientes al cambio de administración.

Un discípulo mío, el señor licenciado Andrés Serra Rojas, que ocupaba el puesto de director de Bienes Nacionales cuando yo ocupé la Secretaría de Hacienda, había sido separado de su cargo por iniciativa del señor licenciado Bassols, apoyado por el Presidente de la República, no por falta cometida por él, sino por algún pariente suyo. Tenía yo buena opinión del señor licenciado, pero me vi en la imposibilidad de mantenerlo a su cargo, pues el Presidente se negó a revocar su acuerdo y había designado ya a un señor ingeniero Gutiérrez para que los sustituyera.

La mejor opinión tenía yo del oficial mayor de la Secretaría, señor don Roberto López, que fue sustituido por el hermano del señor Presidente, como he dicho; poco tiempo después pude darle el puesto de director del Banco de Comercio Exterior, cargo que desempeñó a plena satisfacción mía.

2. La situación hacendaria al hacerme cargo de la Secretaría

Contando con tan selecto grupo de colaboradores yo me sentía seguro y en posibilidad de afrontar los graves problemas de la Secretaría. Mi primera mirada la dirigí a la Dirección General de Ingresos. Las rentas federales eran excesivamente modestas, pues habían alcanzado en el último período gubernamental la suma de poco más de trescientos millones de pesos, con los cuales teníamos que hacer frente no sólo a las crecientes necesidades del país sino, sobre todo, a la necesidad de hacer fuertes inversiones de capital si queríamos formar una sólida infraestructura económica en que fundar el desa-

rollo del país. En este sentido, el señor General Cárdenas, que recorría el país frecuentemente, era un constante acicate para estimular a la Secretaría de Hacienda a reunir los fondos necesarios para invertirlos en las obras que constantemente se sentía la necesidad de crear.

Pensé desde luego en no aumentar los tributos a un país empobrecido por la Revolución, pero que tenía ansias de crecer. Tampoco pensé en convocar a las convenciones fiscales de los estados, pues pensaba que los modestos recursos con que contábamos serían mejor empleados en poder del gobierno federal que repartidos en los estados, que no suelen ser un modelo de eficiencia en el manejo de los fondos públicos.

Consideré que si no era conveniente crear tributos nuevos en cambio debía aplicarme a hacer que los existentes fuesen cubiertos, si no por todos los contribuyentes cuando menos por los más importantes, para incrementar en esta forma los ingresos públicos. Para conseguir esto tenía que distribuir mi tiempo, discutiendo inclusive personalmente y con auxilio de los contadores de la Secretaría de Hacienda las manifestaciones aún no calificadas del impuesto sobre la renta de las compañías petroleras, de las cuales yo esperaba sacar un rendimiento apropiado.

Aunque yo no era contador de profesión, había adquirido durante mi estancia en Washington bastantes conocimientos de contabilidad, en cursos especiales de esta materia que se impartían para abogados en la Universidad George Washington, en la capital de los Estados Unidos. Las compañías petroleras justificaban sus ingresos por medio de contratos de venta que celebraban sus filiales o matrices o con compañías ligadas con ellas por vínculos financieros. Fundándome en decisiones de la Suprema Corte Federal Americana que tenían valor moral para las compañías americanas, y en decisiones de la Cámara de los Lores, que la tenían para las

compañías inglesas, pude demostrar a los gerentes de las empresas petroleras que tales contratos no eran concluyentes para las autoridades hacendarias, y, por lo tanto, los invité a que comprobásemos los precios del petróleo, fundándonos en los valores del mercado y aplicando los precios que tenían productos de calidad semejante al de las compañías radicadas en México. Esto aumentaba considerablemente el valor de los ingresos de las compañías y, por lo tanto, el impuesto sobre la renta que debían pagar. Analizamos cuidadosamente las partidas por depreciación de sus activos o por diferencias por cambios, y, fundándonos en sólidos principios contables, logramos establecer valores muy superiores a los declarados y aumentar e incrementar en este sentido los ingresos del gobierno federal. Se estableció el uso de máquinas de contabilidad que nos permitieron mejorar nuestro registro de causantes y controlar, desde la Ciudad de México, los cobros que se debían hacer.

Observé que los esfuerzos de la Secretaría de Hacienda empezaban a dar frutos apreciables, y al terminar el primer año de gobierno del señor General Cárdenas había logrado un superávit en caja, después de cubrir completamente los servicios públicos por treinta y tantos millones de pesos. El Presidente pensó inmediatamente en invertir en obras de utilidad pública la cantidad ahorrada. Esta política se continuó durante los años de gobierno del señor General Cárdenas y del señor General Ávila Camacho mediante un sistema de control, que fue cada vez más perfecto, y por la rígida economía en los gastos públicos; así logramos en los años posteriores obtener economías crecientes en los gastos públicos, economías que iban a incrementar la inversión en obras de infraestructura, tales como carreteras, presas para irrigación y para generar energía eléctrica, mejoramiento de puertos, etcétera.

Con el primer superávit, de treinta y tantos millones de pesos, formulamos un programa de inversión pública bastante importante, en el que, como es natural, el ministro de Comunicaciones y Obras Públicas, recién nombrado, señor General Francisco Mújica, llevó la parte principal, iniciándose algunas obras de puertos y la construcción de edificios públicos, tal como la de un edificio adecuado y decoroso para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obra que había sido proyectada desde hacía varios años para ubicarse en la antigua plaza de El Volador, cercana a la Plaza de la Constitución y que se había contratado con el arquitecto que triunfó en un concurso al que había convocado la Secretaría de Hacienda en la época en que figuró como ministro el señor don Luis Montes de Oca.

La construcción de carreteras se siguió desarrollando, financiada por la única fuente de crédito que teníamos abierta, o sea los bonos de caminos, que, garantizados como estaban con el impuesto sobre el consumo de gasolina, seguían colocándose entre bancos y compañías de seguros, a rendimiento necesariamente alto, por la renuencia para aceptar valores del gobierno que éstas mostraban.

Fue siempre preocupación del señor Presidente Cárdenas la inversión en obras públicas inmediatamente productivas, pues se daba cuenta de que mediante esta inversión no solamente se aumentaba el capital del país, que tanto había sufrido por la destrucción que tuvo lugar durante la Revolución, sino que además daba trabajo a obreros y aun a técnicos; de este modo aumentaba también la demanda efectiva, que naturalmente crecía por efecto del multiplicador inversión.

Cuando el General se mostraba descontento con la actuación de algún gobernador, el principal de los cargos que se le ocurría hacerle en conversaciones privadas era que hacía poca o ninguna obra.

Durante el período presidencial de los señores generales Cárdenas y Ávila Camacho se aumentaron los impuestos solamente en dos ocasiones: cuando se hizo la primera devaluación de la moneda, para compartir con los exportadores las utilidades que resultaban de la ventaja cambiaria, y el del superprovecho, cuando, debido a la inflación, aumentaron muy considerablemente las utilidades de las empresas.

La política que prevaleció en aquellos dos gobernantes fue la de que debía, primero, robustecerse la economía nacional por medio de la inversión pública y por toda clase se estímulos a la iniciativa privada, para estar en condiciones de hacer frente a las muchas necesidades que imponía la justicia social.

3. Un incidente con la Suprema Corte de Justicia relativo a la división de poderes. Mi vocación jurídica

Por aquel entonces y en materia de ingresos tuve que hacer frente a un incidente que se me presentó con la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El señor ingeniero Marte R. Gómez, que había ocupado la Secretaría de Hacienda anteriormente, por denuncia que le había sido presentada por el señor General Durazo, con datos tomados de la contabilidad de la Compañía Mexicana de Petróleos El Águila, había fincado una responsabilidad fiscal por fraude contra dicha compañía.

La compañía aceptó su responsabilidad y ofreció a la Secretaría celebrar un arreglo que consistía en pagar el monto total por impuesto y multas, en una cantidad determinada, pagadera en bonos, del adeudo anterior de cuarenta años. El secretario aceptó en principio la transacción que le propuso su causante, siempre que el denunciante del fraude, a quien le correspondía una participación en las multas, estuviese con-

forme. El denunciante, Durazo, por escrito, manifestó su absoluta conformidad con la transacción y recibió en efectivo la cantidad que le correspondía de las multas impuestas a la compañía responsable.

Estando yo en la Secretaría de Hacienda, Durazo manifestó no estar conforme con el arreglo y pidió se le indemnizara la cantidad total que en efectivo le correspondía, de acuerdo con la ley, como si la compañía hubiese realmente pagado en efectivo las multas. Habiéndome negado a semejante pretensión del señor Durazo, éste acudió en amparo a la Suprema Corte de Justicia, el cual, en mi concepto erróneamente, se le concedió. El reclamante, una vez obtenida su sentencia de amparo, pretendió que se ejecutara, empleando los medios de apremio que la ley concede.

En un magnífico estudio de carácter constitucional que formuló el jefe del Departamento Jurídico de la Secretaría, señor licenciado Antonio Carrillo Flores, apoyándose en precedentes no solamente nacionales sino en la jurisprudencia internacional y en la sajona, en el sentido de que no procedían tales apremios cuando se trata de deudas que un particular puede tener contra el fisco, contestó al requerimiento de los jueces federales que no teniendo partidas autorizadas por el Congreso no podía obsequiar de inmediato el cumplimiento de la sentencia; que en su oportunidad pediría al Congreso que autorizara una partida especial, para dar cumplimiento a la ejecutoria de la Corte.

El quejoso, Durazo, acudió ante el pleno de la Suprema Corte, y, al parecer, cuando menos algunos de los magistrados estaban preparados para declarar como fundada la queja, que en ese caso establecía la separación del funcionario que se negaba a cumplir una ejecutoria de la Suprema Corte.

Siendo el ministro de Hacienda alto funcionario de la Federación, no podía aplicarse contra él ninguna sanción que no

fuera la de consignarlo al Gran Jurado, para que en juicio político resolviese sobre la acción presentada. Yo creía que en todo caso contaría con el apoyo del señor Presidente de la República, y sobre todo con mi derecho como alto funcionario de la Federación, con la seguridad de que llevado el asunto al Congreso, podría obtener la mayoría del apoyo de la Cámara, pues estaba defendiendo los intereses de la nación.

Sin embargo, yo no quería —por un asunto relativamente baladí, por su cuantía, pero en donde podían estar comprometidos importantes puntos de vista constitucionales— llevar el asunto a su extremo límite. El señor Durazo y sus abogados, que no querían que un asunto pequeño se considerase grande, propusieron una transacción, en la que Durazo, mediante una pequeña suma, se desistía de la queja y del amparo.

En un escrito donde yo sostenía lo que en mi concepto era la sana doctrina constitucional, se dio cuenta al pleno de la Corte, pero antes de que ésta decidiese, los abogados de Durazo presentaron su escrito desistiéndose del amparo y de la queja, dejando ya sin materia el asunto, que tenía que darse por terminado.

Con la Suprema Corte de Justicia tuve igualmente otro grave problema. Pretendía yo gravar los resultados de un balance de las empresas. La mayor parte de los causantes estaban anuentes en hacer el pago, ya que en su concepto era procedente, pues así se establecía en otros países. Pero algunos causantes, de poco monto, acudieron a la Suprema Corte de Justicia en demanda de amparo, alegando que se les aplicaba retroactivamente la ley. En estricta ética, el amparo sólo podía beneficiar a los que lo habían solicitado, pero la equidad me obligaba a aplicarlo a todas las personas que se encontraban en condiciones semejantes a los causantes amparados; esto significaba devolver cantidades de bastante consideración, lo que constituía un fuerte quebranto para el fisco. Preferí

proponer al señor Presidente que, en uso de las facultades extraordinarias de que estaba investido, aprobase una ley que diera legitimidad al acto reclamado por los causantes.

Muchos años después, cuando fui nombrado embajador de México en Inglaterra y mi nombramiento debía ser aprobado por el Senado de la República, uno de los señores magistrados, que por entonces era senador, objetó la designación que el señor Presidente, licenciado Gustavo Díaz Ordaz, había hecho en mi favor, alegando que yo era hombre poco respetuoso de la soberanía del Poder Judicial. Fue el único voto en contra de mi designación, y desempeñé el cargo en Londres prácticamente durante todo el período del señor Presidente que me había nombrado.

Abogado por mis estudios universitarios y hombre de ley, siempre he sido respetuoso de las sentencias de los tribunales, aun cuando éstas puedan estar en contra de los principios universales del Derecho, y soy absolutamente enemigo de la arbitrariedad administrativa; con ese fin hice que los abogados de la Secretaría formularan un proyecto de Código Fiscal de la Federación, para reglamentar las facultades que tenía el gobierno federal en materia de impuestos; código que fue aprobado y que aún está en vigor.

Al mismo tiempo, instituí un tribunal para justificar los actos del Ejecutivo en materia fiscal —el Tribunal fiscal de la Federación— y lo adorné con la designación de una persona que por su formación profesional y por su rectitud inmaculada era una completa garantía para la justicia. Posteriormente he visto con entera satisfacción que el Departamento del Distrito Federal instituyó un tribunal de lo contencioso administrativo, para justificar los actos de la administración del Distrito Federal.

Tuve especial empeño en que se llevaran adelante las obras para dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de un

edificio decoroso. Conociendo estos antecedentes de mi amor a la justicia, me pidió el señor Presidente que yo redactase el discurso que iba a pronunciar ante los magistrados del Tribunal Fiscal, y en ese discurso puse en labios del primer mandatario del país los deseos de que alguna vez se pudiese decir de éste, que en ese momento iba a constituirse, lo que se dijo del Consejo de Castilla: “que jamás cometió una injusticia”.

4. *La política financiera en general*

El primer año de gobierno del señor General Cárdenas se financiaron la administración y las obras públicas que tuvieron su inicio durante ese período con los productos, bien modestos por cierto, de la recaudación de los impuestos y, además, con el producto de los bonos de caminos dedicados a la construcción de carreteras, que absorbían los bancos y compañías de seguros con bastante dificultad, a pesar de estar garantizados con el impuesto de la gasolina que se había creado con el fin específico de financiar la construcción de carreteras. Al finalizar el primer año de gobierno, no sólo se había logrado cumplir con el presupuesto, sino que quedaba un sobrante de varios millones de pesos en caja, en el Banco de México, a disposición del gobierno. El señor General Cárdenas se reunió con cada una de las secretarías encargadas de la construcción de obras públicas y decidió que estos fondos se dedicaran exclusivamente a obras de desarrollo económico; se formó un presupuesto especial que se incorporó al presupuesto del año siguiente.

Durante todo el régimen del señor General Cárdenas y durante el del señor General Manuel Ávila Camacho, el país tuvo que conformarse, para el financiamiento del gasto público, con los ingresos recaudados por las oficinas fiscales y

por algún crédito interior formado, principalmente, por los bonos de caminos que siguieron vendiéndose en forma ininterrumpida durante el período de ambos gobiernos. A medida que el gobierno ponía su casa en orden, comenzó a haber más confianza en el público y fue más amplia la demanda de dichos bonos. A éstos siguieron, además, los bonos de energía eléctrica, que se destinaron a financiar las obras que estaba haciendo la Comisión Federal de Electricidad; los bonos de irrigación, que se destinaron también a fomentar la construcción de presas y canales; y los bonos de ferrocarriles, para la construcción de las vías férreas, a los que se les dio cierto impulso. Lo más que se pudo conseguir en aquella época, en materia de crédito exterior, fue el que algunos bancos extranjeros, principalmente norteamericanos, abrieron a bancos privados y, en los últimos tiempos del período, a bancos del Estado. Para este fin nos valimos de las reservas que el Banco de México tenía en divisas que, para dar flexibilidad a las demandas del comercio exterior, tenían que mantenerse en depósito en bancos extranjeros.

Por algún tiempo, el único corresponsal del Banco de México en los Estados Unidos fue el Chase Manhattan Bank, y todas nuestras disponibilidades en el extranjero se depositaban en dicho banco. Como nuestras relaciones con este banco, controlado por la familia Rokefeller, que a su vez controlaba la Standard Oil de Nueva Jersey, se deterioraron un tanto, con motivo de la expropiación petrolera, decidió el Banco de México diversificar nuestros recursos, abriendo cuentas en varios bancos de primer orden, principalmente con el National City Bank y el Chemical Bank en Nueva York, con los bancos de San Louis Missouri y con el Banco de América de San Francisco, estableciéndose la política de que los depósitos irían a aquellos bancos extranjeros que estuviesen dispuestos a abrir créditos a bancos mexicanos, y principalmente a las

instituciones que manejaba el Estado. De éstos el primero que abrió créditos a los bancos, especialmente a Nacional Financiera, fue el Chemical Bank de Nueva York, principalmente debido a la influencia de uno de sus funcionarios, el señor Amos Foy, que visitaba con frecuencia nuestro país y que informó sobre las perspectivas favorables que presentaba en su desarrollo económico. El Chemical Bank ha sido desde entonces uno de los bancos que más ha ayudado al desarrollo del país, y creo que no hemos tenido ningún motivo para arrepentirnos de la confianza que, antes que ningún otro, depositó en nosotros.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Banco de México, la Tesorería tenía derecho a que se le abriese crédito por una cantidad proporcional a su recaudación. Esa cantidad resultó insuficiente, pues el Banco de México se negaba a redescantar los documentos que le enviaban los bancos agrícolas, principalmente el Ejidal, alegando que no llenaban los requisitos demasiado rígidos que la ley establecía para el papel redescantable. Como por otra parte era indispensable financiar en escala apreciable la agricultura ejidal, el Banco de México, que se daba cuenta de esta necesidad, me propuso que en lugar de que yo presionara para que descontara papel del Banco Ejidal, estaba dispuesto a ampliar en forma transitoria las cantidades que el Banco facilitaba a la Tesorería, y que con ese suplemento yo ampliase las operaciones del Banco Ejidal. Este fue el origen del sobregiro que concedió el Banco de México a la Tesorería y que en su tiempo fue tan criticado por los bancos del sistema y por la prensa.

A esta causa se unía otra, más importante, para aumentar las necesidades del sobregiro. Con motivo de la política en materia obrera y agraria, se suscitó cierta desconfianza en parte del público acerca de la estabilidad financiera del gobierno. Los depósitos de los bancos comenzaron a bajar y éstos a

reducir correlativamente el crédito que concedían a su clientela. El Presidente empezó a recibir telegramas de todo el país pidiéndole su apoyo a fin de que se restituyese el crédito que los bancos privados comenzaban a restringir. Con ese motivo el señor General Cárdenas reunió en su despacho a una comisión de los banqueros más importantes de la Ciudad de México. En ella, don Mario Domínguez, que fungía como líder muy atendido por todos los bancos, o cuando menos por buena parte de ellos, expuso al señor Presidente, que tal vez ignoraba, y que no tenía por qué saberlo, que los banqueros eran meros intermediarios entre el público, que les otorgaba su confianza depositando en ellos su dinero, y los clientes a quienes prestaban tales depósitos. Si los depósitos disminuían, debido a la alarma que causaba la agresiva política social del señor Presidente, ellos no tenían más remedio, muy a su pesar, que reducir los créditos a su clientela.

Yo, que asistí a la conferencia, una vez que el señor Presidente me concedió la palabra para refutar la tesis de los banqueros, les dije que me llamaba la atención que sostuviesen una teoría tan falsa respecto a la función del sistema bancario; que los depósitos, es decir, el monto de ellos, no los hace el público, como habían expuesto al señor Presidente, sino el sistema bancario en su integridad, que si los banqueros iniciaban una agresiva política de préstamos contando, como contarían, con el apoyo del Banco de México, verían cómo sus depósitos, que habían disminuido, se restablecerían rápidamente. Como era dudoso que los banqueros, por las reservas que tenían contra el gobierno, iniciasen esa política, que era la sana y conveniente, había otra manera de lograr el restablecimiento de los recursos, seguramente no tan ortodoxa pero sí eficaz. El gobierno iba a sobregirarse en el Banco de México, dentro de proporciones razonables, y los banqueros verían con gran sorpresa, una vez que el gobierno

emprendiese con vigor una política de obras públicas financiadas con los fondos que le proporcionase el banco central, que sus depósitos volvían nuevamente a integrarse a los bancos, no obstante que el señor Presidente no rectificara su política, como respetuosamente se lo habían sugerido los banqueros. Por necesidad, pues, de evitar que por la política conservadora de los bancos fuésemos a caer en una depresión que seguramente agravaría la pobreza en que vivíamos, el gobierno se vio precisado a recurrir a procedimientos no ortodoxos y a emprender una vigorosa política de obras públicas, con un presupuesto francamente deficitario.

Por mi parte, y por haber presenciado durante mi larga permanencia en Nueva York los efectos de la Gran Depresión que sufrieron los Estados Unidos en los primeros años que siguieron al de '29, había constatado cómo una política conservadora en materia de crédito había llevado a ese país muy cerca de la bancarrota, y cómo la falta de dinero había llevado a la miseria general. Me había tocado presenciar la clausura de los bancos y las medidas valerosas que el señor Presidente Roosevelt se había visto obligado a tomar para remediar tan delicada situación; eso determinó en mí un verdadero horror a la deflación, como seguramente influyó en cuantos economistas tuvieron ocasión de presenciarla.

El procedimiento empleado era aparentemente ilegal, porque la ley del Banco sólo permitía ese sobregiro hasta determinada cantidad, y, necesariamente, la Tesorería tenía que pasar sobre ella. Sabía también que esta medida tenía que influir en el nivel de precios, pero encontrándose México en aquella época muy deprimido económicamente, una acción alcista sobre el nivel de precios no podía ser inconveniente. Por lo demás, el sistema de pedir al Banco de México recursos para financiar al gobierno, que fue empleado por los señores presidentes Cárdenas y Ávila Camacho, ha

sido continuado por todos los gobiernos que sucedieron a los anteriormente mencionados. No se ha variado el sistema: el Banco de México utiliza el encaje legal que los bancos tienen obligación de depositar en el banco central, y, en lugar de guardarlo como reserva, se lo presta al gobierno federal. Por lo demás, las cantidades que el Banco de México concedió al gobierno federal en aquella época fueron excesivamente modestas; así, el señor Presidente Cárdenas pudo decir en el último de sus informes al Congreso, que rindió en el año de 1940, “el gobierno ha llegado a utilizar el crédito del Banco de México hasta la suma de 169 794 442,07 pesos, de los cuales corresponden a un sobregiro de 118 179 926,01 pesos, más el saldo de 51 614 516,06 pesos, más intereses, que, de acuerdo con las provisiones de la Ley Orgánica reformada en 1938, ha quedado debidamente documentado en certificados de Tesorería. El crecimiento del gasto público y el consiguiente recurso al empréstito se justifican por la necesidad de acometer la ingente tarea constructiva de la revolución, en un país de gran riqueza potencial, pero que sólo puede ser efectiva a costa de inversiones, obras y servicios de ejecución muy costosa”.

El gobierno había pensado que podría tener un importante ingreso extraordinario mediante el contrato que la Petro-Mex celebró con la Compañía El Águila para constituir una fuerte regalía por la producción de petróleo en la rica zona de Poza Rica y había ofrecido al Banco de México liquidarle en efectivo los adeudos que con él tenía la Tesorería de la Federación. La expropiación petrolera, que tuvo lugar poco tiempo después, impidió que se pudiesen obtener estos recursos extraordinarios, y el Banco de México, en su informe del año de 1940, anunció que estaba liquidada la cuenta de Tesorería, no en efectivo como deseábamos, sino por la suscripción que había hecho el propio Banco de bonos de obras públicas.

Durante el período del señor General Ávila Camacho se continuó con el financiamiento deficitario de las obras del gobierno federal, pero el alza de los precios fue mucho más drástica que en el anterior período, debido, principalmente, a que la guerra europea hizo subir extraordinariamente los precios americanos, que constituyeron casi nuestro único mercado de importación, y la fuerte corriente de capital exterior hacia México durante ese período hizo crecer grandemente los depósitos bancarios, obligando al Banco de México, como se explicará después, a tomar medidas para impedir que este factor elevara demasiado los precios.

La inflación, sin embargo, no fue de graves consecuencias, pues no se produjo la espiral de precios-salarios que fatalmente hubiese conducido a una inflación excesiva. Las causas determinantes fueron, principalmente, el haberse iniciado durante los primeros años del período del señor General Cárdenas, cuando los precios, tanto los nacionales como los americanos, eran excesivamente bajos debido a que estábamos sufriendo todavía las causas de la Gran Depresión; además, el señor General Cárdenas modificó sustancialmente la composición del gasto público, haciendo que menos de la mitad de él fuese a financiar los gastos propiamente administrativos, y buena parte del resto lo empleó en inversiones productivas, tales como caminos y presas de irrigación, que fueron a beneficiar particularmente a la agricultura y que determinaron un importante progreso en la producción agropecuaria. La tercera razón fue la moderación de las demandas de los sindicatos obreros, que atendían más al salario real que al salario en efectivo, y que a pesar de que tenían todo el apoyo y la simpatía de los gobiernos, tanto del señor General Cárdenas como del señor General Ávila Camacho, limitaron muy razonablemente sus demandas de incrementos de salarios. Esto no quiere decir que los efectos de la infla-

ción recayesen sobre la clase trabajadora, pues exceptuando un muy corto período en que los aumentos de salarios fueron inferiores al nivel de precios, posteriormente, y sobre todo durante la época del señor General Ávila Camacho, en la que el movimiento inflacionario fue más elevado, siempre los incrementos del nivel de salarios fueron superiores a los incrementos del nivel de precios. Por demás está decir que en el período del señor General Ávila Camacho se siguió una política semejante a la del período del General Cárdenas, en lo que se refiere a la compensación del gasto público, dedicando buena parte de él a obras de inversión o de carácter social.

Algunos distinguidos economistas han estudiado los fenómenos económicos que tuvieron lugar durante ese período. El señor Leopoldo Solís, joven economista, en su obra *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas* —en su cuarta edición—, se expresa en los siguientes términos:

La agricultura, que había estado estancada desde finales del porfiriato y durante éste por lo que se refiere a los cultivos de consumo interno, inició un genuino proceso de desarrollo a partir de 1935, como resultado de la inversión pública en obras de fomento agropecuario y comunicaciones, y del más amplio uso de la tierra que resultó de la reforma agraria.

Al término de la Gran Depresión se inicia una fase de aceleración del crecimiento económico, caracterizada principalmente por el desarrollo de la agricultura y de las manufacturas.¹

Este autor distingue “el crecimiento con inflación”, al que sitúa entre los años de 1936 y 1956, y el período de “crecimiento con estabilidad”, que se produce posteriormente. Dice:

¹ Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*. Cuarta edición, p. 111.

A partir del término de la Gran Depresión se inicia una etapa de crecimiento vigoroso. El producto por persona crece al 2,9% en los siguientes 32 años, 1935-1967. (al 3% anual, el producto por persona se duplica cada 23 años).²

El comienzo del proceso inflacionario quizá caracterice su comportamiento posterior: el sector público se allegó recursos con medios inflacionarios para invertir en obras de infraestructura, es decir, en la formación de capital, ampliando la dotación de un factor escaso. Las obras públicas constituyeron un factor inflacionario en tanto que demandaban factores, generaban gastos y presionaban la capacidad productiva, lo que se traducía en costos crecientes.³

La época del General Ávila Camacho siguió exactamente los mismos lineamientos, como se dijo, y así lo reconoce el economista americano Raymond Vernon en su obra *The Dilemma of Mexico's Development*:

El gobierno no solamente tenía la disposición, sino también los medios, de continuar la política de Cárdenas de hacer importantes inversiones en el desarrollo rural de México. Así, en la era de Ávila Camacho, 1940-1946, el sistema de caminos transitables todo el año se duplicó y las tierras regadas por sistemas de irrigación financiadas por el gobierno, casi se triplicaron.⁴

² *Ibid.*, p. 109.

³ *Ibid.*, p. 110.

⁴ Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*. Harvard University Press, 1963, p. 97.

Es cierto que durante el período anteriormente descrito el factor dinámico del crecimiento económico del país fueron las inversiones de fomento agropecuario. Pero de ninguna manera se descuidó el desarrollo industrial. Puede decirse que con el General Cárdenas se inició la industrialización del país en la época revolucionaria; no solamente transformó la Nacional Financiera para convertirla, como se explicará después, en un banco destinado, principalmente, a financiar a las industrias —y que ha sido tan importante para el crecimiento del país en esta rama— sino que también creó la Comisión Federal de Electricidad. El Presidente no sólo apoyó sino que directamente promovió la creación de nuevas empresas de importancia básica para el país.