

SEGUNDA PARTE

LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO MONETARIO

CAPÍTULO XX

II. La Ley Orgánica del Banco de México de 1936 y las reformas de 1938: el cardenismo institucionaliza el camino legal a la inflación	786
1. Los antecedentes	786
2. La reforma de 1938	796
3. Suárez justifica la política hacendaria	801

II. LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO DE MÉXICO DE 1936 Y LAS REFORMAS DE 1938: EL CARDENISMO INSTITUCIONALIZA EL CAMINO LEGAL A LA INFLACIÓN

1. *Los antecedentes*

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 con testando 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 Múgica, 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.¹⁵

Narciso Bassols, entonces secretario de Hacienda, presentó, como los demás secretarios, su renuncia, la cual fue aceptada, y el 12 de junio de 1935 Portes Gil le hizo saber a Eduardo Suárez que sería llamado a Palacio por el presidente para confiarle el cargo de secretario de Hacienda, como sucedió.¹⁶

Aceptado el cargo, Eduardo Suárez selecciona a quienes habían de ocupar los puestos claves en la Secretaría. Por sugerencias de Cárdenas mantiene como subsecretario a Efraín Buenrostro, y Raymundo Cárde-

15 Suárez, Eduardo, *op. cit.*, nota 2, pp. 99 y 100.

16 *Idem*, p. 100.

nas, hermano menor del presidente, es designado oficial mayor. Suárez designa a Antonio Carrillo Flores, jefe del departamento consultivo; a Ricardo J. Zevada, director de crédito; Manuel Sánchez Cuen, subdirector de ingresos; al ingeniero Ortiz, jefe del departamento de impuestos especiales; al ingeniero Arroyo, director de la comisión de aranceles, y a Francisco Valdez, subdirector de aduanas.¹⁷

En aquel entonces era director general del Banco de México el ingeniero Gonzalo Robles, quien fue sustituido por Luis Montes de Oca a iniciativa del mismo Cárdenas.

Durante el periodo cardenista, siendo ya secretario de Hacienda Eduardo Suárez, se habrá de plantear una contienda de profundas consecuencias en cuanto a la autonomía del Banco de México ante la política del Ejecutivo y su función en cuanto al financiamiento del déficit del gobierno federal, cuyo planteamiento describe Eduardo Turrent Díaz diciendo:

...Las posiciones antagónicas eran muy claras. Por un lado estaban los fiscalistas heterodoxos, que buscaban combatir el desempleo y acelerar la producción por medio del gasto público. En el bando contrario se situaron los financieros “clásicos” u ortodoxos. En su posición subyacía, de una manera velada, la doctrina del *laissez-faire*. Este enfoque planteaba que la estabilidad monetaria y cambiaria era condición indispensable para un desarrollo económico saludable y consistente.

¿Cuál sería la función del Banco de México en el contexto de las doctrinas anteriores? Según el esquema heterodoxo, el órgano central debería proporcionar sin restricciones los fondos requeridos para el financiamiento estatal, aun en detrimento del equilibrio monetario y cambiario. En aras del desarrollo, el banco debería incluso proveer de recursos excedentes al sistema financiero para que éste pudiera aumentar la oferta de crédito.

Para la posición clásica lo anterior constituía una herejía económica. El Estado debería atenerse a sus ingresos normales para el financiamiento del gasto público. Una de las obligaciones medulares del banco central era sostener la estabilidad monetaria a partir del control de la oferta de dinero. Ésta debería desenvolverse *pari passu* con la producción, y contraerse y expandirse con el desarrollo del ciclo productivo. El mantenimiento de la liquidez, tanto en el Banco de México como en las instituciones bancarias, era de imperiosa necesidad para la salud financiera del sistema. Sólo con los requisitos anteriores se podría asegurar una paridad constante de los cambios con el exterior.¹⁸

¹⁷ *Idem*, pp. 101-103.

¹⁸ Turrent Díaz, Eduardo, *Historia del Banco de México*, México, Banco de México, 1982, vol. I, p. 387. Las cursivas así en el original.

A fin de apreciar la importancia del periodo cardenista en la materia, es conveniente hacer una referencia sucinta de la evolución de tales temas hasta el inicio de este periodo.

La Ley que creó al Banco de México había tenido especial cuidado en proteger la autonomía de la institución y de regular claramente los límites del financiamiento que ésta podría otorgar al gobierno federal. Autonomía y limitación al financiamiento se presentaban como dos valedores a un posible proceso inflacionario iniciado a través de los excesos en la emisión de moneda. Ambos valedores van a ser derribados poco a poco en las reformas y leyes posteriores, de las cuales es conveniente hacer relato, aunque sea sucinto, dada la importancia de los dos aspectos.

De las reformas que se hicieron a la ley de 1925 en 1926¹⁹ y 1927²⁰ y la adición de 1928;²¹ la última tiene cierto interés especial para estos temas. Las reformas de 1926 y 1927 modificaron el artículo 28; la adición de 1928 vino a incluir un nuevo párrafo al artículo 13, según el cual “El Banco de México no estará obligado a prestar al Gobierno Federal más servicios que los que establece esta ley. Tampoco estará obligado el Banco a prestarlos a los Estados, aunque las leyes locales se lo encomienden”, con lo cual se reforzaba la independencia de la institución.

La reforma de 1930²² modificó el texto del artículo 6o.; la de 1931²³ implementó la reforma que si bien mantuvo la definición del peso en términos de oro, desmonetizó al metal áureo.

La reforma de 1932²⁴ es en realidad una nueva ley, pero en relación con este tema, sigue en lo esencial al texto de 1925 en cuanto al consejo de administración²⁵ y veto del secretario de Hacienda y Crédito Público,²⁶ pero introduce una reforma importante en cuanto a la posibilidad de que el instituto otorgue financiamiento al gobierno federal, al regular la cuenta general de tesorería. Al efecto, el artículo 13 literalmente estableció:

Artículo 13.- El Banco abrirá una cuenta general a la Tesorería de la Federación, y en ella abonará o cargará todas las cantidades que reciba o que

19 *Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1926.

20 *Diario Oficial de la Federación* de 6 de agosto de 1927.

21 *Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1928.

22 *Diario Oficial de la Federación* de 29 de abril de 1930.

23 *Diario Oficial de la Federación* de 27 de julio de 1931.

24 *Diario Oficial de la Federación* de 12 de abril de 1932.

25 Art. 1o., fraccs. VI a XI, de la ley de 1932.

26 Art. 28 de la ley de 1932.

pague por cuenta del Gobierno Federal, sujetándose esa cuenta a las siguientes reglas:

I.- El Banco no hará pago alguno sino con autorización expresa firmada por el Tesorero de la Federación.

II.- El Banco no percibirá compensación por la concentración o movimiento de fondos del Gobierno en las plazas donde tenga sucursales o agencias. En los lugares donde no las tenga y operen Bancos asociados o sus Sucursales, éstos se encargarán de los cobros y pagos del Gobierno Federal, percibiendo del Banco de México, por cuenta del propio Gobierno, sólo los gastos originados directamente por el pago o la remisión.

III.- La cuenta general de la Tesorería se liquidará en los meses de julio y diciembre de cada año.

IV.- El saldo a cargo del Gobierno Federal, en la cuenta de la Tesorería, nunca excederá del cinco por ciento de los ingresos que el Gobierno haya percibido en el año fiscal anterior, y será cubierto en el mismo año en que se haya originado o, en caso de haberse originado durante el último semestre, en los primeros seis meses del año siguiente.²⁷

V.- El Banco de México no estará obligado a prestar al Gobierno Federal más servicios que los que establece esta ley. Tampoco estará obligado a prestar servicio alguno a los Estados. La compensación del Gobierno Federal al Banco por los servicios que éste le preste, será señalada en convenio con la Secretaría de Hacienda.

Congruentemente, el artículo 22 prohibió al Banco “Hacer préstamos al Gobierno Federal, salvo lo dispuesto en el artículo 13”.

Así nace legalmente el financiamiento al gobierno federal en la cuenta de tesorería, pero, a cambio, se elimina la posibilidad de que el banco otorgue otros préstamos, los cuales, conforme al texto original de 1925, podían ascender al 10% del capital exhibido, como antes se hizo notar. Ahora el financiamiento se vinculaba no al capital exhibido, sino a los ingresos del gobierno durante el ejercicio fiscal anterior, y se establecía un plano perentorio para su pago. El sistema tenía a todas luces la finalidad de auxiliar al gobierno a resolver problemas inmediatos derivados de una deficiencia en los ingresos previstos, mediante el otorgamiento de crédito a corto plazo.

Al crearse tal posibilidad de financiamiento, no parece haberse planteado el problema de en qué medida las disposiciones de la ley orgánica del instituto central eran congruentes con lo previsto por la fracción VIII

27 Las cursivas para dar énfasis.

del artículo 73 constitucional, que regulaba la deuda nacional.²⁸ Desde luego, al ser el gobierno federal tan sólo un órgano de gobierno, es indudable que el sujeto pasivo de la relación jurídica no es éste, pues carece de personalidad jurídica, sino el Estado mismo, por lo que estrictamente a través de la cuenta de tesorería se estaba haciendo uso del crédito de la nación, para utilizar la terminología que emplea la disposición constitucional.²⁹

La ley complementaria promulgada el mes siguiente,³⁰ a pesar de su importancia en otros temas, carece de interés para el tema que ahora nos interesa, al igual que las reformas de 1933.³¹ También carece de interés la reforma de 1935,³² por más que ésta haya sido de gran importancia en materia monetaria.

Eduardo Suárez consideró que era el momento de intentar una revisión a fondo de la Ley Orgánica del Banco de México, y al efecto constituyó una comisión que presidió él mismo, y de la cual formaron parte Luis Montes de Oca, director del Banco de México, “[...] y los licenciados Manuel Gómez Morín, Miguel Palacios Macedo y Luciano Wiechers, todos ellos estrechamente vinculados con el Banco de México, uno como director y los demás como miembros de su Consejo Directivo o como consultores”.³³

Se expide, pues, la nueva Ley Orgánica del Banco de México de 1936³⁴ por el presidente Lázaro Cárdenas, cuya exposición de motivos, redactada por el licenciado Miguel Palacios Macedo³⁵ y publicada en el *Diario Oficial* junto con la ley, es un verdadero modelo digno de encomio que reseña críticamente la evolución del banco y su legislación, así como de nuestro sistema monetario. La nueva ley pretende —entre otros propósitos— acotar la función de la institución como banco central y eliminar sus actividades de banca comercial.

28 El texto original de tal disposición, entonces aún en vigor, literalmente decía:

“Art. 73. El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”.

29 Sobre los antecedentes, significado e interpretación de la frac, VIII del art. 73 constitucional, véase Vázquez Pando, Fernando Alejandro *La crisis de la deuda externa y los desequilibrios constitucionales*, México, Escuela Libre de Derecho-Miguel Ángel Porrúa, 1990, pp. 13-25.

30 *Diario Oficial de la Federación* de 23 de febrero y 22 de marzo de 1932.

31 *Diario Oficial de la Federación* de 23 de febrero y 22 de marzo de 1933.

32 *Diario Oficial de la Federación* de 27 de abril de 1935.

33 Suárez, Eduardo, *op. cit.*, nota 2, pp. 154 y 155.

34 *Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1936.

35 Suárez, Eduardo, *op. cit.*, nota 2, p. 155.

Ciñéndose a la temática que nos ocupa —autonomía de la institución por una parte y financiamiento al gobierno federal por la otra— por más que ello implique silenciar muchos aspectos en que la ley fue de gran importancia (como el monetario), vale la pena traer a la memoria los párrafos 39, 84, 85 y 86 de la exposición de motivos, los cuales dicen:

39. Cuanto se ha expuesto en los párrafos que anteceden, reposa en dos supuestos fundamentales, a saber: que el Banco de México está capacitado para actuar como banco central, *con completa autonomía, y que el desempeño de las funciones a dicho papel inherentes exige, como condición “sine qua non”, esa autonomía.* Consolidarla y organizarla en forma tal, que responda efectivamente a sus fines y esté rodeada de las garantías necesarias, sin mengua del control que, conforme al precepto constitucional, debe ejercer el Gobierno sobre la orientación del trabajo del Banco, es la última de las cuestiones que suscita la revisión del estatuto legal de éste. Tal problema abarca por igual todos los aspectos del trabajo del Banco y alcanza mayor delicadeza y significación en los asuntos en que tiene un interés directo el Estado. El Gobierno piensa que dicho problema debe recibir solución idéntica a la aplicada hasta hoy, y que si alguna reforma amerita el régimen legal que ha estado vigente al respecto, ella consiste en completarlo con preceptos tendientes a hacer más clara y amplia la autonomía del Banco, acentuando el carácter orgánico de la misma y no poniéndole más limitaciones, aparte la obligación de ajustar sus operaciones a la pauta legal, que el deber, para el propio Instituto, de recabar la aprobación del Gobierno, cuando haya de ejecutar actos que afecten a prerrogativas naturales del Poder Público, y la facultad, para el Ejecutivo Federal, de vetar los acuerdos del Consejo de Administración que versen sobre ciertos asuntos de especial trascendencia.

.....

84. En cuanto a las relaciones del Banco con el Estado, la nueva Ley conserva, fundamentalmente, los preceptos establecidos desde 1925, con ligeras diferencias. Así, *se prohíben en ella las operaciones de crédito con los Gobiernos Municipales o locales, se limitan las operaciones directas con el Gobierno Federal a una proporción restringida de los ingresos comprobados de la Tesorería y se amplían en forma prudente las posibilidades de inversión que el Banco ha tenido en materia de fondos públicos, cuando estén representados por títulos de vencimiento próximo y con una garantía específica adecuada.* Por otra parte, y como necesario complemento de los medios puestos a su disposición para facilitar el ejercicio de sus funciones monetarias, el Banco tendrá entre sus objetos el de actuar como Agente Financiero y Consejero del Gobierno Federal, en las operaciones de crédito externo o interno y en la emisión y atención de los em-

préstitos públicos, aparte del papel que ya desempeñaba como encargado del servicio de tesorería del propio Gobierno. Ese nuevo objeto del Banco, de ningún modo implica el otorgamiento de facilidades suplementarias de crédito en favor del Gobierno, *pues conforme a* la fracción XXIV del artículo 38, el Banco está facultado para encargarse de la emisión, compra y venta de valores a cargo del Gobierno Federal, por cuenta exclusiva de éste; pero sin que pueda suscribir tales valores ni garantizar su colocación. Además le está prohibido, por la fracción II del artículo 46, conceder créditos y hacer préstamos al Gobierno Federal, ya sea en forma de descuentos, anticipos, créditos en descubierto o con colateral, compra o descuento de títulos o documentos suscritos o emitidos por él y por otras personas, entidades o Instituciones con su garantía, o específicamente determinados por el mismo precepto y comprendidos todos en las operaciones normales o comerciales del Instituto dicho.

85. También en este capítulo, la Ley es una reiteración del principio esencial de autonomía del Banco, como Institución destinada a servir intereses nacionales permanentes, y que no puede, por ello, volverse, en caso alguno, un instrumento de acción para atender necesidades políticas o financieras extraordinarias del Gobierno.

86. Las reglas a que debe sujetarse la Administración del Banco han sido objeto de especial atención, con el doble propósito de mejorar su rendimiento y *garantizar mejor su autonomía*. Lo primero trata de lograrse mediante una definición más precisa y articulada de las atribuciones de los principales órganos de la Administración: el Consejo de Administración y el Director General. Lo segundo se consigue *ampliando la esfera de atribuciones indelegables del Consejo, e insistiendo en que los asuntos más importantes para la vida del Banco y para los intereses de orden general confiados a su actuación, se resuelvan por una mayoría especial de votos, en el seno del propio Consejo, y en escrutinio secreto*. Como medidas complementarias de las anteriores, cabe mencionar la creación de Comisiones Permanentes de estudio, llamadas a preparar con cuidado, para la consideración del Consejo, los acuerdos procedentes sobre los asuntos que le están reservados, lo que facilitará la labor de dicho Cuerpo, dando a esa labor mayor solidez y continuidad. El Director General deja de ser un simple mandatario, para convertirse en el órgano ejecutivo y en el representante legal de la Sociedad. Los Consejeros deberán ser designados conforme a reglas idénticas a las seguidas hasta aquí y durarán en su cargo dos años, pudiendo ser reelectos.³⁶

El análisis de los artículos 13 a 37 de la ley, relativos a la administración y vigilancia y 72, relativo a la facultad de veto del secretario de Ha-

36 Las cursivas para dar énfasis.

cienda y Crédito Público, son muestra clara del celo que se tuvo en asegurar la autonomía del Banco. En cuanto a las posibilidades de otorgar financiamiento al gobierno federal, es conveniente recordar lo dispuesto por el artículo 38 incisos c) y h), de la fracción XII, fracciones XVI, XVIII, XIX, XXIV, así como el párrafo final de tal artículo; el 46 fracciones II, III, IV, y el 64, los cuales a la letra dicen:

Artículo 38.- El Banco podrá, en las condiciones que fije su Consejo y de acuerdo con esta Ley:

.....

XII.- Conceder anticipos, por un plazo no mayor de ciento veinte días, sobre los valores y dentro de los límites siguientes:

.....

c) Bonos u obligaciones emitidos o garantizados por el Gobierno Federal, pagaderos a un plazo no mayor de un año en la fecha del anticipo, y con las demás características de los comprendidos en el inciso h), hasta el noventa por ciento de su cotización en el mercado.

.....

h) Obligaciones o bonos emitidos por el Gobierno Federal o con su garantía, con vencimiento a un plazo mayor de un año en la fecha del anticipo, procedentes o relacionados con la ejecución de alguna obra pública de carácter productivo y a cuya amortización, así como al pago de sus intereses, esté afecto, de modo permanente, por Ley o Contrato-Ley, el producto de determinados derechos, tasas, participaciones o impuestos, hasta el setenta y cinco por ciento de su cotización en el mercado, siempre que el anticipo se haga en favor de una Institución o Unión de Crédito Asociada.

.....

XVI.- Comprar y vender bonos u obligaciones emitidos por el Gobierno Federal, que tengan los objetos y garantías que se señalan en el inciso h) de la fracción XII y sean pagaderos en un plazo no mayor de cinco años, contados desde la fecha de compra, *siempre que el importe de los títulos de esta clase que posea el Banco, unido al saldo que a cargo del mismo Gobierno resulte en la cuenta de que habla el artículo 64, no exceda del diez por ciento del promedio de los ingresos anuales que la Tesorería de la Federación haya percibido en efectivo durante los tres últimos años.*³⁷

.....

XVIII.- Adquirir o descontar los cupones de intereses de los títulos descritos en las fracciones XII, incisos b), c), f), g) y h), y XVII, siempre que el plazo en que sean exigibles no exceda de ciento ochenta días a partir de la fecha de adquisición o descuento; y negociar los cupones adquiridos.

37 Las cursivas para dar énfasis.

XIX.- Efectuar reportos con los títulos y valores a que se refieren las fracciones XV, XVI y XVII.

.....

XXIV.- Encargarse de la emisión, compra y venta de valores a cargo del Gobierno Federal, por cuenta exclusiva de éste; pero sin que el Banco pueda suscribir tales valores, ni garantizar su colocación.

.....

Las operaciones sobre títulos pagaderos a más de ciento ochenta días, que propongán conforme a las fracciones X, XII, incisos b) al h), y XIII, así como las de descuento, compra o anticipo que se celebren con colateral de valores o mercancías, en los términos de las fracciones VIII a la XI y XII, incisos e) y i), deberán ser ratificadas por el voto de siete, cuando menos, de los miembros del Consejo de Administración. La misma mayoría, de siete votos, será necesaria para que el Consejo apruebe las operaciones comprendidas en las fracciones XIV, XVI y XX; para que el propio Consejo autorice la celebración, con determinado título o valor, de las operaciones mencionadas en la fracción XVII; y para que se lleven a cabo operaciones sobre créditos o efectos pagaderos en moneda extranjera, que no sean de las comprendidas en las fracciones V, VI, VII y XXI.

Artículo 46.- Queda prohibido al Banco:

.....

II.- Conceder créditos y hacer préstamos al Gobierno Federal, ya sea en la forma de descuentos, anticipos, créditos en descubierto o con colateral, compra o descuento de títulos o documentos suscritos o emitidos por él o por otras personas, entidades o Instituciones, con su garantía, o en cualquier otra forma, salvo en el caso de:

a) La adquisición, por el Banco, de divisas o cambio extranjero, conforme al artículo 38, fracción V, en relación con el 42, fracciones II y III.

b) La compra o descuento, por el Banco, de aceptaciones bancarias sobre el exterior, en los términos del artículo 38, fracción VI.

c) La compra, por el Banco, de giros o letras sobre el interior del país, de acuerdo con el artículo 38, fracción VII.

d) Las operaciones a que se refieren los incisos c) y h) de la fracción XII del artículo 38, las fracciones XVI, XVIII y XIX del mismo artículo y el artículo 64.

e) Las operaciones con instituciones o empresas bancarias, comerciales, industriales y de servicios públicos que pertenezcan total o parcialmente a la Nación, siempre que tales operaciones sean de las autorizadas por el artículo 38 y a condición, además, de que las instituciones y empresas referidas tengan un patrimonio autónomo, independiente por completo del de la Nación.

III.- Conceder, en circunstancias y bajo forma alguna, a los Estados y a los Municipios, préstamos directos o indirectos, descuentos, anticipos, cré-

ditos con colateral o en descubierto, y tomar en consideración su firma o garantía al apreciar el papel suscrito o presentado por otras entidades, empresas o personas, con motivo de las operaciones a que se refiere el artículo 38.

IV.- Garantizar letras, pagarés, bonos u otras obligaciones del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados o de los Ayuntamientos.

.....

Artículo 64.- El Banco abrirá una cuenta general a la Tesorería de la Federación y en ella abonará o cargará todas las cantidades que reciba o que pague por cuenta del Gobierno Federal, debiendo sujetarse esa cuenta a las siguientes reglas:

I.- El Banco sólo hará pagos o transferencias de esta cuenta a cuentas subsidiarias, con autorización u orden firmadas por el Tesorero de la Federación, en quien se tendrá por delegada expresamente esta facultad.

II.- Los cargos que se hagan a la cuenta del Gobierno Federal, llenando los requisitos que señala la fracción anterior, no se podrán objetar por motivo alguno al Banco de México.

III.- La cuenta general de la Tesorería se liquidará en los meses de junio y diciembre de cada año.

IV.- El saldo a cargo del Gobierno Federal en la cuenta de la Tesorería, unido al importe de los valores que el Banco posea conforme a la fracción XVI del artículo 38, nunca excederá del diez por ciento del promedio de los ingresos anuales que aquél haya percibido en efectivo durante los tres últimos años, y deberá quedar cubierto, a más tardar, dentro del semestre que siga al en que se hubiere originado.

V.- Si por cualquier circunstancia, el Gobierno Federal deja de liquidar el saldo a su cargo en el plazo establecido en el párrafo anterior, el Banco deberá abstenerse de hacer pagos por cuenta de aquél, mientras no quede por completo cubierto el adeudo pendiente.

VI.- La compensación que el Banco debe percibir por los servicios que preste al Gobierno Federal, será fijada en convenio con la Secretaría de Hacienda.

Las disposiciones de la ley claramente reflejaban una línea ortodoxa, la cual encontró críticas ya desde la última sesión de la comisión redactora del proyecto, cuando Luciano Wiechers se presentó con la obra, recién publicada, de John Maynard Keynes, *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*, que “ponía en entredicho” las bases teóricas del proyecto.³⁸

38 Turrent Díaz, Eduardo, *op. cit.*, nota 18, p. 403.

2. *La reforma de 1938*

A pesar de los claros propósitos de la ley de 1936, habría de ser el mismo presidente Cárdenas el que llevara al Banco de México a desconocer las limitaciones legales. Al respecto dice Carrillo Flores:

Pronto se advirtió la imposibilidad de someter nuestro sistema monetario y de crédito a moldes tan estrechos. La política social y de obras públicas del presidente Cárdenas, que habría de culminar en marzo de 1938 —para citar sólo el hecho más trascendental y saliente— con la expropiación petrolera, provocó, al mismo tiempo que una expansión del medio circulante —causa a su vez de una acentuada elevación de los precios por el mayor poder de compra distribuido en la población—, una sensible fuga de capitales, con la consiguiente disminución de la reserva de oro del Banco de México. A todo esto había que agregar que precisamente por esa época, 1937, Estados Unidos, país cuya economía tan decisivamente ha influido en la nuestra, padecía una recaída —recesión fue llamada— después de los años de progresiva, aunque incompleta, recuperación que había logrado la política social del presidente Roosevelt. Esta recaída, con su baja de precios internacionales, creaban un problema más a la entonces no muy fuerte reserva internacional: al concluir el año de 1937, dicha reserva había bajado al nivel de 1934.

La Secretaría de Hacienda y el Banco de México llegaron entonces a uno de los acuerdos que tendrían mayor trascendencia en el futuro de la institución: si por necesidades ineludibles de carácter social, financiero y político, la ley tenía que ser quebrantada, el Banco de México prefería que el Gobierno Federal y él mismo asumieran la responsabilidad franca de un “crédito especial”, antes que abrir líneas de redescuento a los bancos Agrícola y Ejidal. Nació así la práctica de financiar el gasto público por encima de los estrechos límites que entonces fijaba la ley. Se anunció en febrero de 1938, en la Asamblea Ordinaria del Banco de México, que el monto de ese crédito especial era ya de aproximadamente 90 millones de pesos. Ello provocó la renuncia como consejero de uno de los autores principales de la ley de 1936, después de que la Secretaría de Hacienda se vio imposibilitada de cumplir con las peticiones que el banco le había planteado y que suponían cambios profundos en la política económica y social del gobierno. En cierto sentido las peticiones eran similares a las que enunciaba la exposición de motivos de la ley de 25 de julio de 1931, redactada o aprobada también por don Luis Montes de Oca, cuando desempeñaba la cartera de Hacienda. Hasta donde yo sé, fue la última vez en que el Consejo de Administración y el director del Banco de México presentaron solidaria y formalmente una petición al gobierno de que modificase sus políticas de inversiones y de salarios, a fin de mantener la estabilidad monetaria y defender la reserva.

El gobierno del presidente Cárdenas había concertado a fines de 1937, un contrato con la más importante de las compañías petroleras, para que hiciese la explotación de ciertas reservas nacionales, y pensaba dedicar los recursos adicionales que obtendría, inclusive un anticipo que se esperaba, a cubrir el crédito especial en el Banco de México. Una referencia a ese propósito, aunque en forma velada y crítica, aparece en el informe que el Consejo de Administración rindió a la Asamblea del Banco de México en febrero de 1938. Naturalmente que la expropiación hizo imposible la vigencia del contrato y el pago que se proponía hacer la Secretaría de Hacienda.

En esas condiciones, fue natural que, coincidiendo con la expropiación petrolera, el Presidente de la República anunciara la noche misma del 18 de marzo de 1938 que el banco había sido autorizado para retirarse del mercado de cambios. Esta resolución fue formalizada en una sesión extraordinaria del Consejo de Administración, celebrada en la mañana del día siguiente. Así se abandonó el tipo de 3.60 con el dólar, vigente desde 1933.

Surgió también una viva controversia entre la banca privada y la Secretaría de Hacienda, acerca de cómo hacer frente a los múltiples problemas que se crearon con la expropiación petrolera y a la que, además de las dificultades de orden interno, se sumó la actitud francamente hostil de los mayores centros políticos y financieros del mundo. La banca sostenía que, como intermediaria entre el público ahorrador y los usuarios de crédito, no podía prestar más recursos que los que sus depositantes le confiaban. El Secretario de Hacienda, por su parte, argumentaba que los depósitos bancarios, conforme a la teoría monetaria, son simplemente deudas de los bancos, y, consecuentemente, las instituciones de crédito podían crear recursos a través de sus préstamos sin necesidad de que los ahorradores se los llevaran. Había, claro, el riesgo de que, formados los “depósitos”, los titulares pidieran a los bancos la entrega de la moneda nacional. Para prever esa eventualidad el gobierno ofreció recomendar al Banco de México que, en caso necesario, apoyaría con descuentos a las instituciones que llegasen a tener problemas de caja. Don Luis Montes de Oca, no sin cierta honesta resistencia, planteó al Consejo de la institución, que suspendiera las reglas de operación del banco, para poder cumplir el ofrecimiento del Secretario de Hacienda.³⁹

El comentario de Carrillo Flores tal vez no sea del todo exacto, pues el artículo décimo transitorio de la ley de agosto de 1936 concedía al Banco “un plazo, que concluirá el treinta y uno de diciembre próximo,

39 Carrillo Flores, Antonio, “Acontecimientos sobresalientes en la gestación y evolución del Banco de México”, *Cincuenta años de banca central. Ensayos conmemorativos 1925-1975*, México, FCE, Banco de México, 1976, pp. 27 y ss., aquí 35-37. Las cursivas para dar énfasis; se omiten las notas de pie de página.

para ajustar sus operaciones a lo mandado en esta ley". El plazo fue ampliado al 31 de diciembre de 1937, por el artículo segundo del decreto que reformó la ley, publicado a inicios de 1937.⁴⁰ Posteriormente, en agosto del mismo año, volvió a modificarse para quedar en los términos siguientes:

Artículo 10.- Salvo lo establecido en los tres artículos anteriores, el Consejo de Administración podrá suspender o aplazar la observancia de lo mandado en esta Ley, cuando no esté en posibilidad de darle cumplimiento; pero al tomar cualquiera de esas resoluciones deberá dictar las medidas conducentes para que al cabo de un plazo, que concluirá el 31 de agosto de 1938, queden las operaciones del Banco ajustadas del todo a lo que previene dicha Ley.⁴¹

La reforma de 1937 dejaba sin sentido práctico el intento de la ley de 1936 y justifica la afirmación de Miguel Palacios Macedo, autor del proyecto, en el sentido de que la ley de 1936 nunca se aplicó.⁴²

Por camino aún más peligroso habría de ir la reforma del año siguiente, publicada a finales de 1938,⁴³ según la cual se modificaron, entre otros, el artículo 38 en los incisos c) y h) de su fracción XII, la fracción XVI del mismo artículo, la fracción II del artículo 46 y el artículo 64, para quedar redactados en los términos siguientes:

Artículo 38.- El Banco podrá, en las condiciones que fije su Consejo y de acuerdo con esta Ley:

.....

XII.- Conceder préstamos a las Instituciones Asociadas, por un plazo no mayor de ciento veinte días, sobre los valores y dentro de los límites siguientes:

a) Oro amonedado o en barras, hasta el noventa y cinco por ciento de su valor, según la cotización oficial del propio Banco de México.

b) Bonos de caja, obligaciones con prenda de títulos o valores, y cédulas, obligaciones y bonos hipotecarios, emitidos o garantizados por Instituciones o Uniones Asociadas, y pagaderos en un plazo no mayor de un año en la fecha del préstamo, hasta el noventa por ciento de su cotización en el mercado.

40 *Diario Oficial de la Federación* de 12 de enero de 1937.

41 Decreto que reforma a Ley Orgánica del Banco de México, *Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1937.

42 *Cit.* por Eduardo Turrent Díaz, *op. cit.*, nota 18, p. 403.

43 *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1938.

c) Bonos u obligaciones emitidos o garantizados por el Gobierno Federal, pagaderos a un plazo no mayor de un año en la fecha del préstamo, y con las demás características de los comprendidos en el inciso h), párrafo segundo, hasta el noventa por ciento de su cotización en el mercado.

d) Títulos que reúnan los requisitos fijados en las fracciones XVII y XVIII, hasta el noventa por ciento de su cotización en el mercado.

e) Efectos, de los comprendidos en las fracciones VI y VIII a la XI, hasta la concurrencia del ochenta por ciento de su valor nominal.

f) Bonos de caja a cargo de Instituciones Asociadas, con vencimiento a un plazo mayor de un año en la fecha del préstamo, hasta el ochenta por ciento de su cotización en el mercado.

g) Obligaciones con prenda de títulos o valores y cédulas, obligaciones y bonos hipotecarios, emitidos o garantizados por Instituciones o Uniones Asociadas y exigibles a un plazo mayor de un año en la fecha del préstamo, hasta el setenta y cinco por ciento de su cotización en el mercado.

h) Certificados, expedidos por la Tesorería de la Federación, que se emitan con descuento o sin él, pero, en este último caso, devengando intereses y cuyo plazo de vencimiento no sea mayor del que falte para la terminación del año fiscal corriente, siempre que por ley puedan ser aceptados en pago de impuestos, derechos, tasas o participaciones que no estén afectos al cumplimiento de alguna otra obligación, dentro del mismo ejercicio, y que el rendimiento de dichos ingresos durante el año anterior haya alcanzado el ciento veinticinco por ciento del monto de la emisión de certificados que se hiciera, hasta el noventa por ciento de su valor nominal.

Obligaciones o bonos, emitidos por el Gobierno Federal o con su garantía, con vencimiento a un plazo mayor de un año en la fecha del préstamo, procedentes o relacionados con la ejecución de alguna obra pública de carácter productivo, y a cuya amortización, así como el pago de sus intereses, esté afecto, de modo permanente, por ley o contrato-ley, el producto de determinados derechos, tasas, participaciones o impuestos, cuyo cobro esté encargado a una institución fiduciaria y siempre que el rendimiento de los ingresos afectos a su pago, calculado sobre la base del año inmediato anterior y un diez por ciento más, resulte suficiente para cubrir el servicio de amortización e intereses de la emisión garantizada por el ingreso respectivo, hasta el setenta y cinco por ciento de su cotización en el mercado.

...

XVI.- Comprar y vender certificados expedidos por la Tesorería de la Federación, que se emitan, con descuento o sin él, pero en éste último caso devengando intereses y cuyo plazo de vencimiento no sea mayor del que falte para la terminación del año fiscal corriente, siempre que por ley puedan ser aceptados en pago de impuestos, derechos, tasas o participaciones, que no estén afectos al cumplimiento de alguna otra obligación dentro del

mismo ejercicio y que el rendimiento de dichos ingresos, durante el año anterior, haya alcanzado el ciento veinticinco por ciento del monto de la emisión de certificados que se hiciera.

Comprar y vender obligaciones o bonos emitidos por el Gobierno Federal o con su garantía, sean pagaderos en un plazo no mayor de cinco años contados desde la fecha de la compra, procedentes o relacionados con la ejecución de alguna obra pública de carácter productivo y a cuya amortización, así como al pago de sus intereses, esté afecto, de modo permanente, por ley o contrato-ley, el producto de determinados derechos, tasas, participaciones o impuestos, cuyo cobro esté encargado a una institución fiduciaria y siempre que el rendimiento de los ingresos afectos a su pago, calculado sobre la base del año inmediato anterior y un diez por ciento más, resulte suficiente para cubrir el servicio de amortización e intereses de la emisión garantizada por el ingreso respectivo.

Artículo 46.- Queda prohibido al Banco:

I.- Emitir billetes de denominación menor de cinco pesos.

II.- Conceder créditos y hacer préstamos al Gobierno Federal, ya sea en la forma de descuentos, créditos en descubierto o con colateral, compra o descuento de títulos o documentos suscritos o emitidos por él, o por otras personas, entidades o instituciones, con su garantía, o en cualquier otra forma, salvo en el caso de:

a) La adquisición por el Banco, de divisas o cambio extranjero, conforme al artículo 38, fracción V, en relación con el 42, fracciones II y III.

b) La compra o descuento por el Banco, de aceptaciones bancarias sobre el exterior, en los términos del artículo 38, fracción VI.

c) La compra por el Banco de giros o letras sobre el interior del país, de acuerdo con el artículo 38, fracción VII.

d) Las operaciones a que se refieren los incisos c) y h) de la fracción XII del artículo 38 y las fracciones XVI, XVIII y XIX del mismo artículo.

e) Las operaciones con instituciones o empresas bancarias, comerciales, industriales y de servicios públicos que pertenezcan, total o parcialmente, a la Nación, siempre que tales operaciones sean de las autorizadas por el artículo 38 y a condición, además, de que las instituciones y empresas referidas tengan un patrimonio autónomo, independiente por completo del de la Nación.

Artículo 64.- El Banco llevará una cuenta general a la Tesorería de la Federación y en ella abonará o cargará todas las cantidades que reciba o que pague por cuenta del Gobierno Federal, debiendo sujetarse esa cuenta a las siguientes reglas:

I.- El Banco sólo hará pagos o transferencias de esta cuenta a cuentas subsidiarias, con autorización u orden firmada por el Tesorero de la Federación, en quien se tendrá por delegada expresamente esta facultad.

II.- Los cargos que se hagan a la cuenta del Gobierno Federal, llenando los requisitos que señala la fracción anterior, no se podrán objetar por motivo alguno al Banco de México.

Como hace notar Eduardo Turrent Díaz, las reformas de 1938 pretendían adecuar la ley orgánica del instituto central a la política hacendaria del gobierno federal,⁴⁴ la cual propiciaba un fuerte gasto público financiado mediante emisión monetaria.⁴⁵

3. *Suárez justifica la política hacendaria*

Eduardo Suárez, por su parte, pretende explicar y justificar la política seguida diciendo:

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 de 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

44 Turrent Díaz, Eduardo, *op. cit.* nota 18, p. 459.

45 *Idem, op. cit.*, pp. 403-432, proporciona información de importancia sobre el incremento del gasto público, del déficit gubernamental y el financiamiento otorgado por el instituto central durante el periodo cardenista.

todos los bancos o cuando menos por buena parte de ellos, expuso al señor presidente que lo 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, necesari-

riamente, 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 de 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-Méx celebró con la Compañía El Águila para constituir una fuerte regalía por la producción del 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.⁴⁶

46 Suárez, Eduardo, *op. cit.*, nota 2, pp. 112-115.