



[www.senado2010.gob.mx](http://www.senado2010.gob.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL C.  
LICENCIADO EDUARDO SUÁREZ, SECRETARIO  
DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EL 31 DE  
DICIEMBRE DE 1936, CON MOTIVO DE LA  
INSTALACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL

Señores Magistrados:

Intérprete al respecto a las ideas del señor Presidente de la República, quiero prevalearme de esta última oportunidad, anterior a la instalación del Tribunal Fiscal, para comunicarme con ustedes en la forma más cordial sobre el nuevo encargo que van a asumir, ya que en el futuro las relaciones de la Secretaría de Hacienda y ese alto Tribunal tendrán, de acuerdo con las normas fijadas, un aspecto estrictamente legal.

Poseído el gobierno de la necesidad de lograr en forma más expedita y respetable la acción administrativa en las controversias fiscales, creyó conveniente hacer el sacrificio de la facultad de dictar las resoluciones pertinentes para delegarla en un Tribunal ante el cual las dos partes, el fisco y el contribuyente, tuvieran igual oportunidad de hacer valer su derecho, quedando así en manos de la justicia la vigilancia de los intereses materiales implicados, así como del espíritu de armonía y ayuda recíproca que debe unir a los particulares con el Estado, ya que sólo la cooperación común permitirá llevar a término el magno programa de reconstrucción y de desenvolvimiento nacional.

El sistema imperante ha ido creando en los encargados de aplicarlo una mentalidad especial que origina el que las decisiones que dictan no puedan sustraerse a conocidas influencias subjetivas. El contribuyente, a su vez, en el mejor de los casos, se ostenta como víctima de un arbitrario despotismo

burocrático. Por ello, en beneficio general, deben buscarse los medios que lleven a la consideración independiente e imparcial de los asuntos, lo que llegará a alcanzarse aplicando la ley por un idóneo personal que reúna tanto las condiciones morales necesarias como amplios conocimientos especializados en tan difícil materia.

Teniendo en cuenta las características señaladas y sin más interés que el servicio público, el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, designó a ustedes para formar el nuevo Tribunal, confiando en que dignamente sabrán corresponder con un serio y fecundo esfuerzo a la distinción merecida de que han sido objeto por parte del Estado y cumplir tan elevada misión con absoluta integridad.

Es éste en nuestro país el primer ensayo que se hace de un Tribunal Administrativo, que sin romper el sistema de separación de poderes permite con mayor rapidez resolver las cuestiones fiscales por jueces que, por su preparación, están familiarizados con sus problemas de muy compleja estructura. De su eficaz labor dependerá la posibilidad de ampliar las facultades del mismo o dar vida a nuevos organismos cuyo funcionamiento establecerá las firmes bases en que deben apoyarse en este orden las relaciones de los particulares con el Gobierno.

Deseo hacer hincapié de un modo especial sobre el hecho de que el Ejecutivo, impulsado por un móvil superior, ponga en manos de ustedes la resolución de las controversias fiscales cuyos resultados se relacionan tan íntimamente con las fuentes más importantes de tributación, indispensables para el mantenimiento adecuado de los gastos públicos; de antemano estoy seguro sabrán ustedes estimar la grave responsabilidad que contraen.

El gobierno espera que ustedes empeñarán su propio prestigio y convicciones personales para inmunizar al Tribunal del contacto impuro de los traficantes de la justicia, siempre

en acecho, constituyendo ya un excelente indicio el que en el reglamento por ustedes formulado se establezca la prohibición de escuchar a las partes fuera de las audiencias ni recibir documentos de las mismas.

Cuando corresponda a ustedes examinar los casos que les sean sometidos debéis estar siempre prontos a modificar el juicio frente a los nuevos hechos y argumentos legales, y antes de dar el fallo correspondiente reflexionad si ninguna consideración distinta a la aplicación equitativa, es decir, imparcial de la ley, ha movido vuestra conciencia, y así alguna vez podáis merecer de la posteridad el juicio recaído sobre el Consejo de Castilla, el que “nunca cometió una injusticia”.

DISCURSO PRONUNCIADO EN LA PRIMERA  
SESIÓN PLENARIA DE CONSULTA DE  
CANCILLERES POR EL EXCELENTÍSIMO SEÑOR  
LICENCIADO EDUARDO SUÁREZ, PRESIDENTE  
DE LA DELEGACIÓN MEXICANA

Señor Presidente  
Señores Delegados:

Con el sincero propósito de ser útil a la causa continental, México acude a esta cita que, concertada en Panamá, ha tenido que anticiparse ante el grave y sombrío momento por el que atraviesa el mundo, en el que, imperantes el desorden y la destrucción, no sólo se ha alterado el libre juego de los intereses económicos y comerciales, sino que se ha puesto en peligro la seguridad de nuestras Repúblicas, amenazando en su cimiento el edificio de la justicia y de la paz.

A través de una perseverante y activa labor y en el transcurso de más de un siglo, partiendo del Congreso de Panamá,

hemos llegado a establecer un cuerpo de valiosos principios que han venido a formar la conciencia jurídica americana y cuyas más destacadas expresiones pueden señalarse en los siguientes conceptos:

América está constituida por un grupo de Estados independientes y soberanos, iguales entre sí jurídicamente.

En ningún caso y bajo ninguna forma un Estado puede lícitamente intervenir en los asuntos internos o externos de otro.

Se condena la violencia como medio de resolver los conflictos internacionales, debiendo recurrir para ello a los sistemas jurídicos.

Igualdad de trato a nacionales y extranjeros y acatamiento pleno por éstos a la jurisdicción soberana de los tribunales del país donde se han trasladado. Renuncia al uso de la fuerza para el cobro de deudas internacionales, asociados estos últimos preceptos a los nombres de dos ilustres argentinos: Calvo y Drago.

La victoria no da derechos, desconociéndose consecuentemente la adquisición de territorios por medio de la violencia.

Y por último, que el régimen colonial en América es contrario a los principios proclamados de libertad y democracia, y que si actualmente se tolera en algunas regiones del continente, es sólo por consideración a situaciones de hecho anteriores a la independencia de nuestras Repúblicas, pero que no se permitirá que otros estados se apoderen de estas colonias, perpetuando regímenes que violan los principios enunciados.

La adopción del acatamiento de estas normas –representación genuina y legítima de nuestras aspiraciones nacionales– no sólo nos han permitido mantener la paz y acrecentar la amistad de nuestros pueblos, sino que han creado una estrecha solidaridad entre las naciones americanas y nos colocan en posibilidad de evitar que esa paz sea alterada por países extraños a nuestro continente.

Si los frutos de la solidaridad americana han alcanzado en materia jurídica una importancia de primer orden, no podríamos afirmar lo mismo en lo que se refiere a los trascendentales aspectos económicos, cuyo examen ha figurado en numerosos proyectos desde la primera conferencia panamericana, sin que hasta ahora tal aspiración haya llegado a cristalizar en formas concretas, a no ser en casos aislados, como el de la creación de un instituto financiero interamericano propuesto por México desde la Séptima Conferencia que tuvo lugar en Montevideo.

En la persecución de un programa económico nacional, América necesita evitar los efectos de las depresiones que constituyen, con el desempleo, un desperdicio de sus reservas humanas, un desaprovechamiento de capital industrializado y la ociosidad improductiva de sus recursos financieros. Es indispensable, además, esforzarnos por levantar el *standard* de vida de nuestros pueblos, ya que tal es la principal finalidad que persiguen nuestras democracias.

Una real y permanente cooperación económica entre los Estados americanos, fundada en equitativos y científicos análisis de sus medios de producción y de sus necesidades internas, no sólo fortalecería los vínculos de una fecunda amistad, sino que colocaría a América en la posibilidad de mantener a cubierto de perturbaciones que llegaren de fuera. Esto no significa que pretendamos el aislamiento de nuestro continente. América necesita del mundo y el mundo necesita de América.

Tenemos de antemano que reconocer que la realización de una magna empresa de solidaridad y cooperación económicas ofrece numerosas dificultades y que éstas nos obligan a buscar soluciones provisionales y fragmentarias de nuestros importantes problemas, pero sin perder de vista el plan general.

El desarrollo económico de las Repúblicas americanas podrá ser acelerado mediante una amplia y liberal política de inversiones prudentemente realizadas, que incremente su producción y provoque un aumento de su poder adquisitivo. Esas inversiones, sin embargo, no deberán implicar la amenaza de una absorción imperialista, convirtiéndose en grave peligro para las instalaciones, pues el capital extranjero no sólo no debe constituir un obstáculo al desenvolvimiento del país en donde se radique, sino que debe ser un fiel subordinado a la ley y a la autoridad y una fuerza de colaboración, de comprensión y de ayuda recíproca.

Es ley de equitativo comercio internacional que quien pretenda vender debe comprar. Poseemos las materias primas que requieren las grandes industrias principales, pero debemos impedir, por los medios más adecuados de protección, una perjudicial competencia de los países exportadores de productos similares, que por pagar salarios mínimos y mantener a sus trabajadores bajo sistemas de explotación colonial, logran imponer sus productos sobre los del suelo o de la industria americanas.

Como medidas complementarias y en la imposibilidad de mencionarlas todas, debemos procurar que los precios americanos no varíen exageradamente impidiendo las posibilidades de una estabilización monetaria. Intentemos, además, suprimir toda clase de barreras, bajo cualquier disfraz que se presenten, que puedan constituir un obstáculo para el activo intercambio de mercancías y de capitales, y procuremos una organización al sistema de transportes, especialmente marítimos, interamericanos.

En tanto que se avanza en la realización de una política económica de carácter definitivo, debemos dar los pasos necesarios, abandonando el terreno de las fórmulas vagas e imprecisas, para contrarrestar el daño material que la guerra

ocasione a nuestros países, ayudándonos mutuamente a su reajuste, pero sin perder de vista un sólo momento, el respeto debido a nuestras propias soberanías.

Méjico pondrá al servicio de esta causa, un definido propósito de intensa colaboración, no sólo en los problemas económicos que se juzgue necesario examinar y que puedan afectar directamente sus intereses, sino en aquellos que no ofrezcan otra compensación que el robustecimiento de un espíritu sincero de ayuda entre los pueblos hermanos de América.

Abrigo la certidumbre de que los señores delegados que me escuchan alientan solamente generosos propósitos. Si confrontamos nuestros propios problemas a la luz de la realidad, desoyendo las voces de todo interés mezquino, nos será dable elaborar un plan previsor que garantice nuestro porvenir, sin provocación por parte nuestra ni temor a amenazas de carácter externo.

EL DERECHO INTERNACIONAL.  
DISCURSO DE CLAUSURA EN LA II  
CONFERENCIA SOBRE CODIFICACIÓN DEL  
DERECHO INTERNACIONAL.

Señor Presidente:

Mucho agradezco a mis compañeros, los distinguidos delegados del grupo latinoamericano, el haberme conferido el honor de designarme, sin tener más merecimiento que el decanato que me corresponde por mi edad, para, en su representación, dirigir a usted la palabra, en esta última sesión de nuestra Conferencia.

No en balde elegimos para presidir nuestros trabajos a un eminentе jurisconsulto, de variada y fecunda experiencia. Ha sabido usted, señor Presidente, dirigir nuestros debates con acierto y ejemplar cortesía, y cuando ha sido necesario ha orientado nuestras discusiones con doctos comentarios. El haber terminado nuestros trabajos en el plazo fijado, en buena parte, se debe a la sabia dirección de usted.

Formada esta Conferencia por quienes cultivamos la ciencia del Derecho, tenemos que ver, con especial complacencia, que el alto sitial de la Presidencia lo ocupe un hijo de Italia, nación que juntamente con su reconocido magisterio en todas las manifestaciones del arte, ha tenido una indiscutible vocación por el Derecho.

Imposible desconocer la portentosa aportación hecha en la Edad Media, moderna y contemporánea, por la preclara legión de los juristas italianos, sin excepción, en todas las ramas del Derecho; pero esta inmensa obra no se concibe sino como filial acatamiento a la noble tradición heredada del pueblo romano. Esta Conferencia ha rendido justo tributo a este gran pueblo cuando el principio básico de nuestro Tratado, su piedra angular, o sea la norma *pacta sunt servanda* la ha expresado en la lapidaria lengua del Lacio.

Como ha acontecido con las demás ramas del Derecho, el internacional, cada vez más, se aleja del viejo tronco del Derecho civil, para afirmar su autonomía y constituir sus propios principios; pero en el Derecho de los tratados, cuando los Estados actúan como personas morales, la influencia del Derecho romano es indiscutible. Se llamó a éste "razón escrita" y efectivamente tiene la solidez y las firmes aristas que caracterizan a todas las construcciones elaboradas por la razón. Sin embargo, nunca constituyó un repertorio de normas anquilosadas y carcomidas. Desde sus remotos orígenes recibió siempre las vigorosas influencias de la vida, adaptando

sus normas y apotegmas a las condiciones cambiantes de la evolución social. Así, el Derecho Internacional recibe no sólo los principios básicos, sino también el generoso espíritu del Derecho romano, que lo hace dinámico y adaptable a las condiciones variables de la vida internacional.

Sería exagerado decir como el poeta latino que hemos erigiendo un monumento más imperecedero que el bronce. Pero mirando en perspectiva la importante labor desarrollada por los distintos organismos y relatores (no los menciono individualmente, pues son bien conocidos y usted, señor Presidente, los ha enumerado a todos), podemos considerar que la convención que acabamos de aprobar será una parte digna del Código de Derecho Internacional, que se viene elaborando bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones. Ojalá y llegue a tener la misma autoridad que la Compilación del Embajador Justiniano, a quien con justicia comienza a aplicarse el calificativo de Grande.

Criterios diferentes sobre puntos de importancia, sustentados con tanto tesón como buena fe, dividieron desde el principio nuestra Conferencia y para armonizarlos nos fue necesario aceptar principios imperfectos, como son los que resultan de una transacción. Es posible también que cierto número de países se abstengan, cuando menos por el momento, de firmar o de ratificar la Convención.

Pero esto no debe desanimarnos. Decía Lessing que más importante que la verdad misma, es el arduo esfuerzo para conquistarla, y antes, en expresión más pintoresca, había escrito nuestro Cervantes que el camino vale más que la posada. Por su magnífica confección técnica, en su parte medular, nuestra Convención quedará como modelo y debe dejarnos satisfechos, a usted principalmente, señor Presidente, por la parte tan destacada que ha tenido en su formación; pero más importante que la obra realizada es todavía que todos juntos

hemos participado en un episodio de la lucha secular para determinar el Derecho, aspiración la más noble de la conciencia humana.

CONFERENCIA ANTE LA CÁMARA DE  
SENADORES SOBRE EL CONVENIO DE LA  
DEUDA EXTERIOR DE MÉXICO,  
CONCERTADO EL 5 DE NOVIEMBRE DE 1942

El C. Secretario de Hacienda: Señores senadores: En cumplimiento de un mandato constitucional y acatando cortés invitación hecha por el Senado de la República, vengo a informar acerca del convenio que, por instrucciones del señor Presidente de la República, celebré en la ciudad de Nueva York el 5 de noviembre pasado y que se refiere al ajuste de la Deuda Exterior de México, con el señor don Tomás W. Lamont, Presidente del Comité Internacional de Banqueros con negocios en México; Convenio que, aprobado en la Cámara de Diputados, se encuentra hoy ante esta de Senadores, para su consideración y examen.

En la exposición de motivos con que el Ejecutivo Federal funda la iniciativa que envió al Congreso de la Unión, se expresan en forma breve, pero comprensiva, los fundamentos que tuvo para concertar el Convenio, de cuyos méritos intrínsecos toca juzgar a esta Cámara. Se analizan también los antecedentes de las deudas que han sido convencionadas, los arreglos anteriores que con igual propósito se celebraron por distintos gobiernos, y, por último, las características del nuevo Convenio.

Me limitaré, por razones de tiempo, a contestar las preguntas que han sido formuladas por diversos señores senadores, todas pertinentes, y que se contraen a antecedentes no expre-

sados en la exposición de motivos o a causas que también se omiten en la mencionada exposición.

Importantes son, en primer término, las que se refieren a la personalidad del Comité con el cual el gobierno contrató, a la conducta de este Comité en relación con los anteriores convenios celebrados con nuestro país, y a la distribución que haya dado a los fondos que ha recibido, y que en parte mantiene en su poder; preguntas que han sido formuladas por el señor senador Flores.

Tratándose como se trata de celebrar un convenio con los acreedores de México, y estando éstos dispersos por todo el mundo, habría sido imposible para el gobierno negociar separadamente con cada uno de ellos o con grupos nacionales; y sólo se presentaban al gobierno tres caminos a seguir: Primero, hacer una proposición pública a los tenedores de bonos, invitándolos a que significaran su aceptación a la oferta del gobierno depositando sus títulos, bien en las agencias que aquél señalaría en el exterior, bien en bancos con los cuales las instituciones nacionales de crédito mantienen relaciones de negocios. El segundo camino habría consistido en organizar a los acreedores para que nombrasen representantes debidamente acreditados y negociar con ellos. El tercer camino —el que se eligió— fue el de negociar con el Comité Internacional.

El gobierno siguió este curso porque el Comité Internacional está formado, en primer lugar, por las altas personalidades en el mundo de las finanzas internacionales; porque dicho Comité ha estado en contacto con la economía de México, ha hecho investigaciones minuciosas con capacidad indiscutible acerca de nuestras condiciones, y se encuentra por ello calificado para estimar cuál es la capacidad de pago de México; porque está constituido por personas que forman parte de las casas bancarias que emitieron los empréstitos y los colocaron

entre su clientela, en forma tal que dicho Comité se ha sentido siempre con la obligación moral de velar por los intereses de los actuales tenedores de bonos; porque, en fin, el Comité Internacional de Banqueros negoció con México los convenios de 1922 y 1925, que recibieron la aceptación de un porcentaje muy importante de nuestros acreedores extranjeros. Había, además, la circunstancia de que el Comité de Banqueros, como se va a explicar más tarde, tiene en su poder una importante suma de dinero que el gobierno de México ha disputado en lo que se refiere a su propiedad, y se presentaba la oportunidad de que un convenio celebrado con dicho Comité permitiera a México usar esos fondos sin necesidad de continuar el litigio judicial, sino transigir en forma amistosa para aplicarlos a los fines del nuevo convenio.

De paso, debo decir que ha circulado un rumor injustificado respecto a la suma que se dice que el Comité Internacional de Banqueros retiene en su poder. En algunas informaciones de prensa se ha aseverado que el Comité Internacional conserva cuarenta millones de dólares, que le fueron entregados por el gobierno y que no lo fueron, a su vez, a los tenedores de bonos, por el propio Comité.

Tal aseveración carece de exactitud. El Comité Internacional recibió de México, de acuerdo con los convenios de 1922 y 1925 no cuarenta, sino algo menos de cuarenta y cinco millones de dólares. En esta cantidad están incluidos los intereses ganados por las sumas depositadas en manos del Comité y las penas impuestas a tenedores que depositaron sus títulos con demora; del total, una gran parte fue distribuida, por el mismo organismo, entre los tenedores de bonos, exceptuando solamente cinco millones seiscientos mil dólares, aproximadamente, que aún tiene en su poder y que han sido objeto de la disputa judicial entre México y el Comité. El resto fue repartido íntegramente entre los tenedores de bonos, cancelando

obligaciones legítimas del gobierno. Es cierto que el Comité Internacional de Banqueros, de la suma entregada a los tenedores de bonos, separó cinco millones setecientos mil pesos para gastos del propio Comité; pero, por lo que toca al estado que guarda actualmente el juicio, el gobierno de México, en el punto concreto de los gastos, no tiene interés directo; porque, repito, fue cantidad que el Comité retuvo de las sumas que entregó a los tenedores de bonos, quienes otorgaron recibo por la totalidad de la cantidad entregada por México y que el Comité de Banqueros discute en la actualidad con la parte interesada en ese fondo, o sean los tenedores, ante los tribunales del Estado de Nueva York.

En tales condiciones, el gobierno de México consideró que tenía todas las ventajas y ningún inconveniente en tratar con el Comité Internacional. El mismo hecho de haber tenido el gobierno diferencias de interpretación respecto a los convenios anteriores con el Comité, le hizo creer que podría estimarse por los tenedores de bonos como una garantía más, ya que el Comité vigilaría sus intereses y los cuidaría en la forma que siempre lo ha hecho.

Con justicia se preocupan algunos miembros del Senado por saber si México se encuentra en posibilidad de cubrir las obligaciones que contrae con los arreglos recientemente celebrados. Juzgo muy pertinente la invitación que me hace el señor senador Lecona para establecer comparaciones entre las obligaciones contraídas por México en el actual Convenio y las que contrajo en los anteriores en relación con sus posibilidades presupuestales.

Las cifras globales, señores senadores, elocuentes por sí mismas, son las siguientes y responden a la pregunta formulada.

En el año de 1910, cuando las deudas estaban al corriente en sus servicios, los presupuestos nacionales importaban noventa y siete millones de pesos; es decir, el Estado destinaba el 25% de sus egresos para solventar su Deuda Exterior.

En 1923 las rentas federales montaron a trescientos cuarenta y ocho millones de pesos, y los compromisos que contrajo el señor De la Huerta en el convenio que celebró en 1922 importaban —tomando en cuenta la cifra mínima que aumentaría año tras año— treinta millones de pesos. Es decir, México, en aquella época, destinaba el 8%, aproximadamente, de sus egresos presupuestales para cumplir las obligaciones contraídas en aquel convenio.

En 1926 los presupuestos importaron trescientos cuatro millones de pesos; los compromisos adquiridos por virtud del convenio celebrado en 1925 por el señor ingeniero Pani, importaban —también en cifras mínimas que irían acrecentándose en los años subsecuentes— veinticuatro millones de pesos. Es decir, el Gobierno sacrificaba el 8% de sus egresos totales.

En 1943, o sea en la actualidad, el presupuesto presentado a la consideración de la Cámara de Diputados importa setecientos siete millones de pesos. Los compromisos que tendremos que asumir por virtud del Convenio recientemente celebrado en Nueva York importan diez millones de pesos; es decir, el 1.45% de los egresos totales del gobierno.

Merce cumplida explicación la pregunta formulada por algún señor senador en lo que se refiere al tratamiento aparentemente desigual que se da a las emisiones de 1885 y 1894 y a las emisiones llamadas “no garantizadas”, en relación con las de 1899, de 1910 y de 1913. Es cierto que, de acuerdo con el Convenio, las emisiones llamadas “garantizadas” tendrán más alto tipo de interés que las llamadas “no garantizadas”, pero debe considerarse que los acreedores de estas emisiones renunciarán, al adherirse al Convenio, a las preferencias que tenían sobre los ingresos brutos de nuestras aduanas. Los señores senadores podrán observar que, en el Convenio celebrado actualmente, no se otorga a un solo acreedor nuestro preferencia alguna, o hipoteca alguna, porque se

considera contrario a la dignidad del país. Las nuevas obligaciones reposarán íntegramente en la buena fe del gobierno de nuestra patria. (Aplausos nutridos.)

Es cierto que las emisiones de 1885 y 1894 sufren un descuento importante en la suerte principal: de ciento cuarenta y tantos millones de pesos que representan en conjunto, quedan reducidas a una cantidad aproximada de treinta millones. La razón es que hubo necesidad de adoptar un criterio uniforme respecto a la conversión, que consiste, como ha observado el Senado, en convertir la suerte principal de las deudas al 20% de su valor. En este sentido, las obligaciones de 1885 y de 1894, contraídas en pesos mexicanos, hubieron de sufrir la misma suerte; tuvieron que ser convertidas también en las mismas condiciones en que lo fueron las obligaciones contraídas en dólares o moneda extranjera. El aparente castigo que reciben, en lo que se refiere al tipo de interés, también se justifica si se tiene en cuenta de las obligaciones contraídas en dólares fueron, en su gran mayoría, emisiones que nuestros acreedores entregaron en pesos, es decir, en oro nacional; mientras que las obligaciones contraídas en el año de 1885 y en el de 1894 se encontraban ya depreciadas en el monto de su expedición. La de 1885 sirvió para cubrir principalmente deficiencias presupuestales, y la de 1894, en gran parte, para pagar obras públicas que se liquidaban con bonos a contratiscas y para entregarlas, con valor ya depreciado, a empresas ferrocarrileras a título de subsidio. Algunas de éstas hicieron con el gobierno arreglos por virtud de los cuales, y con el producto del empréstito celebrado en 1890, recibieron, en oro, subsidios. Otras empresas prefirieron conservar los bonos que habían recibido ya con una depreciación considerable en el mercado. Esa circunstancia —la diferencia en que fueron adquiridos por los tenedores de bonos tales títulos— justifica

el desigual tratamiento que han recibido respecto a las emisiones en oro, en lo que se refiere al tipo de interés.

Sobre este particular, y para que se entiendan bien las aclaraciones que se harán con posterioridad, parece conveniente aludir a la situación que guardan las deudas que son materia de la conversión, en relación con la llamada “Deuda Inglesa”, que fue motivo de agitaciones populares en 1884.

El Senado no ignora que en 1824 y 1825, es decir, en el momento de celebrarse la Independencia Nacional, contratamos en Londres dos empréstitos por valor de veintiséis millones de pesos, de los cuales solamente recibimos catorce millones —hablo en números redondos. De esta suma, parte se perdió por haber quebrado la casa Barclay, Herring y Richardson, que contrató el segundo de los dos empréstitos y que lo mantenía en depósito. Los intereses no fueron pagados: se fueron acumulando, y esa deuda fue creciendo hasta el año de 1851 en que el señor don Manuel Payno celebró la primera conversión de la deuda llamada “Inglesa”, obteniendo una reducción en el tipo de interés de 6 a 3%.

Esta convención tampoco fue cumplida en su totalidad y, en vísperas de la Intervención Tripartita, se hizo un esfuerzo por el entonces Ministro de Relaciones, el señor don Manuel M. Zamacona, para llegar a un arreglo con el Ministro inglés, señor Wike, y celebró el convenio llamado “Wike-Zamacona”. Este convenio, que imponía condiciones onerosas al país, fue derrotado en la Cámara de Diputados por la poderosa elo-  
cuencia de don Sebastián Lerdo de Tejada.

Posteriormente, en el año de 1884 y en el momento de reanudar relaciones con el Gobierno de Inglaterra —suspensas por virtud de la Guerra de Intervención, y después durante el Imperio— se intentó celebrar un nuevo convenio, en las pos-  
trimerías de la administración del señor General don Manuel González. Este convenio, que provocó alborotos populares

en la Ciudad de México, fue, igualmente, materia de interesantes debates en la Cámara de Diputados, donde vigorosamente hicieron su defensa los diputados don Justo Sierra y don Francisco Bulnes, y lo combatieron con igual fuerza don Guillermo Prieto, don Fernando Duret y don Salvador Díaz Mirón. El Gobierno del General González, en vista de la oposición que encontró en la Cámara de Diputados, retiró el proyecto de conversión en 84 y, posteriormente, la administración del General Díaz expidió la Ley de 85 con el propósito de titular la deuda flotante y de convertir la “Deuda Inglesa”, deuda que había perdido su carácter internacional por un decreto del Presidente don Benito Juárez, en virtud del cual se transformaría en una emisión interna. Los títulos emitidos de acuerdo con la Ley de 85 forman parte de los arreglos que se hicieron con el Comité Internacional de Banqueros.

Sin embargo, en 1886, nuestro agente financiero en Londres, señor General Francisco Z. Mena, celebró un convenio con los tenedores de los bonos de la “Deuda Inglesa”, por el cual hicieron éstos considerables reducciones en el tipo de interés y aceptaron recibir el 40% de su suerte principal, si se les pagaba antes de 1890. Entonces, la administración del General Díaz llegó a un arreglo en Berlín con la casa Bleichroeder, por el cual obtuvo un empréstito de diez millones de libras, al ochenta y tantos por ciento, en términos generales, con cuyo producto se pagó casi íntegramente, puede decirse íntegramente, a los tenedores originales de la “Deuda Inglesa”. De manera que aquella deuda que tuvo pecados de origen, que fue ruinosa para el país, se encuentra en la actualidad totalmente liquidada y pagada en efectivo con empréstitos contraídos en Europa en 1888. Las obligaciones que vamos a cubrir actualmente no comprenden, en lo absoluto, a los tenedores de la deuda llamada “Inglesa”.

Natural patece el escrúpulo, expresado por algún señor senador, de que en los convenios que vamos a celebrar actualmente no se incluya deuda alguna de las contraídas por el usurpador Victoriano Huerta. Aparece, efectivamente, en los convenios, la que contrajo el Gobierno del General Huerta en 1913, pero hay que hacer notar que esta deuda fue materia de las convenciones de los años de 1922 y 1925, las que expresamente reconocieron su validez y fueron ratificadas por el Congreso de la Unión. Además, la emisión de 1913, aunque contraída por el gobierno usurpador, se empleó en fines legítimos: Comprende seis millones de libras que se tomaron al 90% por el Banco de París y los Países Bajos, en representación de un grupo de banqueros. Su producto se destinó, en primer lugar, a pagar cuarenta y un millones de pesos que el gobierno legítimo del señor Madero había contraído con la casa de Speyer y Compañía, de Nueva York, expidiendo al efecto certificados provisionales que se canjearon por los bonos de 1913; y el resto, en una cantidad de doce millones de pesos, se empleó íntegramente para cumplir los servicios de las deudas extranjeras contraídas legítimamente por el gobierno. De manera que esta emisión –la serie “A” de los bonos de 1913– íntegramente se destinó para cumplir obligaciones legítimas de México, y por ese motivo fue aceptada en los convenios de 1922 y 1925, así como por el Congreso de la Unión.

Respecto a la opción que el Banco de México ha dado a los acreedores del gobierno para que vendan sus bonos al precio de mercado, es operación que tiene conexión con el arreglo que actualmente está ante el Senado para su examen. El Banco de México consideró oportuno hacer una oferta a los tenedores actuales de los títulos para que le vendan las deudas garantizadas hasta un valor nominal de treinta millones de dólares, en una opción que venció el día de ayer. No tene-

mos informes exactos acerca de si los tenedores de bonos aceptarán en parte o en todo la propuesta del Banco de México; pero, cualquiera que haya sido la respuesta de los tenedores de bonos, consideramos que será ampliamente satisfactoria para el país. En el primer caso, el de que los tenedores de bonos acepten vender sus títulos al Banco de México al precio actual de mercado, que es inferior al precio que se consigna en el Convenio, significará que se facilita la amortización y que el importe total de nuestros compromisos sea todavía inferior al que aparece en el propio Convenio. Si los tenedores de bonos no aceptan la oferta del Banco de México, o la aceptan en una cantidad inferior, tendrá el significado de que nuestros acreedores internacionales tienen confianza en el porvenir de México y en su solvencia, y se habrá dado un paso importante para el efecto principal que persigue el Convenio, que es el de consolidar definitivamente el crédito de nuestro país.

La situación de los acreedores que se hallan en países ocupados preocupa también la atención de algunos de los señores senadores; concretamente, del señor senador Flores. Sobre este particular, debo informar al Senado que el gobierno de la República ha considerado necesario confiar al Banco de México, en fideicomiso, el cuidado de los intereses de los tenedores de bonos que actualmente se encuentran en país enemigo o en países ocupados por el enemigo. El Banco de México se adherirá al Convenio en los términos en que lo hagan los tenedores domiciliados en los Estados Unidos, en Inglaterra y en los demás países amigos; el producto de los intereses será conservado por el Banco de México con el propósito de que se tenga presente esta situación en los momentos de celebrar los tratados de paz.

A propósito, he dejado para el final el responder a las preguntas que me ha formulado el señor senador Martínez Adame, y que también preocupan al señor senador Flores, respecto

de cuál fue la intención del gobierno al celebrar en estos momentos los convenios; cuál es la conveniencia que a México va a reportar; por qué no esperamos hasta que se terminara la actual guerra para negociar con nuestros acreedores extranjeros y, por último, por qué no seguimos el camino que siguió Rusia, de desconocer francamente, de repudiar abiertamente, sus compromisos internacionales.

Trataré estas cuestiones desde el punto de vista político, desde el punto de vista económico y desde el punto de vista moral.

Desde el punto de vista político, ¿podía y debía el gobierno de México aplazar indefinidamente el arreglo de su Deuda Exterior y la reanudación de sus servicios? ¿No constituye tal arreglo la exhumación de un asunto olvidado, o tal vez muerto?

Nada, señores senadores, es tan peligroso como cerrar los ojos ante un problema y admitir la inutilidad de resolverlo, tan sólo porque no presente apariencias externas que el público pueda palpar, exponiéndose a encontrarse más tarde en situación irremediable, como acontece con la víctima de una infección específica que, sin tratamiento oportuno, llega a saber de su existencia cuando se encuentra ante un ataque mortal o ante una parálisis definitiva. ¡Los acreedores no olvidan nunca cobrar los créditos que se les deben, lo mismo tratándose de individuos que de naciones!

La historia corrobora ampliamente la tesis declarada.

Refiriéndonos concretamente a nuestro país, podemos afirmar que todos nuestros conflictos en el orden internacional, o cuando menos la mayor parte, han tenido su origen en el incumplimiento de obligaciones pecunarias, muchas de las cuales creímos olvidadas y aun prescritas.

En el año de 1938 las demandas de un grupo de franceses dieron origen a que la escuadra francesa bombardeara y ocupara el puerto de Veracruz, en forma tan injustificada que el gobierno del rey Luis Felipe, que patrocinó tal expedición,

¡no encontró más tarde entre quiénes repartir la indemnización recogida!

Demandas insatisfechas por parte de nuestro gobierno dieron pretexto a que el Presidente Jackson, en 1837, presentara un mensaje al Congreso pidiendo que se nos declarara la guerra. El Congreso de los Estados Unidos no aceptó la invitación del Presidente, pero tuvimos que celebrar la convención de 1838 para indemnizar a ciudadanos norteamericanos que alegaban tener derechos contra nosotros. ¡Y la convención respectiva dio margen a que pagáramos más de dos millones de dólares como indemnización a ciudadanos norteamericanos!

El Presidente Polk consigna en su *Diario* —y lo admiten todos los historiadores americanos— que el 6 de mayo de 1846, en una reunión que tuvo con su gabinete, planteó el problema de enviar un mensaje de guerra al Congreso, alegando precisamente, entre otros motivos, el que no habíamos cumplido con las obligaciones que contrajimos por virtud de la convención de 1838. Es cierto que la guerra estalló debido al ataque que nuestras fuerzas hicieron sobre las de Taylor, que estaban apostadas entre los ríos Nueces y Bravo; pero, al celebrarse el tratado de paz en 1847, las reclamaciones de 38 tuvieron lugar preferente entre las convenciones que se hicieron entonces ostensibles.

¡Fue el pretexto para la Intervención Tripartita que tuvo lugar en 1861, el hecho, precisamente, de haber suspendido el pago de nuestras obligaciones internacionales!

En 1868 firmamos una segunda convención de reclamaciones con los Estados Unidos, que nos condenó a pagar sumas importantes; y, por último, para aliviar la tensión que existía entre el gobierno americano y el de México en 1923, nos vimos obligados a firmar de la de 1930, convención de reclamaciones que cubría demandas desde el año de 1868, es decir, reclamaciones que, en 55 años, no había sido olvidadas.

¡Jamás se repetirá en suelo americano acto tan atentatorio como el bombardeo que tuvo lugar en 1902, del puerto venezolano de La Guayra, por las escuadras unidas de Inglaterra, Italia y Alemania, con el fundamento de que aquel país había dejado de pagar los servicios de su deuda exterior!

La brillante protesta que formuló con este motivo el Secretario de Relaciones Exteriores de la República Argentina, doctor José María Drago, al sustentar la doctrina que lleva su nombre y que condena energicamente y en forma radical el uso de la fuerza para el cobro de deudas internacionales de carácter contractual, forma parte indestructible del Derecho Internacional Americano. Sin embargo, no podemos olvidar que, todavía en 1907, al celebrarse la Segunda Conferencia de La Paz, la doctrina del doctor Drago fue deformada por la llamada enmienda Porter—enmienda que nosotros aceptamos, puesto que suscribimos el convenio y fue ratificado por el Congreso Mexicano—, que legitimó el uso de la fuerza cuando el deudor se niegue a cumplir con el fallo arbitral. Afortunadamente, una alta política inspira en la actualidad las relaciones de las Repúblicas americanas, alta política fundada en el Derecho y en el respeto reciprocos.

En la convención de Montevideo, celebrada en 1933, el Secretario de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, señor Hull, da nuevo sentido al panamericanismo al adherirse, en nombre de su país e interpretando el espíritu de su Presidente, a la Convención de No Intervención. Esta Convención no significa, en manera alguna, que quedamos exonerados del cumplimiento de nuestras deudas internacionales. Por el contrario, la política de cooperación, de entendimiento y de respeto al derecho, presupone el cumplimiento estricto y voluntario, por parte de las naciones, de sus obligaciones de carácter internacional.

Los acreedores no han olvidado el cobro de sus deudas. En todos los conflictos internacionales que hemos tenido, el es-

tado que guarda nuestra Deuda Exterior se ha usado siempre como argumento en nuestra contra.

Cuando expropiamos los bienes de las compañías petroleras, éstas inundaron el mundo de folletos en los que se nos hacía el cargo de que no podríamos cumplir con las obligaciones contraídas —y a las que les daban derecho nuestras leyes— porque no habíamos podido cumplir las contraídas con los acreedores exteriores.

Todavía está reciente la nota que el 11 de mayo de 1938 dirigió el Gobierno de la Gran Bretaña al de México, en la que se leen los siguientes conceptos:

“La demora, de la cual no se ha dado explicación para hacer este pago, ha obligado al gobierno de Su Majestad a examinar la situación a la luz de la actitud manifestada por el gobierno Mexicano hacia los adeudos de carácter gubernamental en lo general. Las conclusiones a que se llega en vista de tal examen no son nada tranquilizadoras.

“Según los datos de que se dispone, la Deuda Pública exterior de México, sin incluir todas esas reclamaciones extranjeras que no constan en forma de valores del gobierno mexicano, asciende aproximadamente a 243,000,000.00 dólares en moneda de los Estados Unidos, por concepto de capital y 267,000,000.00 dólares por concepto de intereses acumulados; a esto hay que agregar unos 240,000,000.00 dólares de capital y 226,000,000.00 dólares de intereses de la Deuda Exterior de los Ferrocarriles Nacionales, por la que el gobierno mexicano aceptó la responsabilidad al expropiarlos el 21 de junio de 1937. Una proporción bastante considerable de esta deuda está en manos de súbditos británicos, quienes, durante este último cuarto de siglo no han recibido intereses algunos en 20 de esos años, y sólo una parte de los réditos en cinco de ellos. Además de esto, hay también pendientes contra el gobierno mexicano reclamaciones que ascienden aproximadamente

a 9,400,000 libras esterlinas, no comprendidas en los convenios Oca-Lamont.

“El gobierno de Su Majestad sin perjuicio de las opiniones expresadas con respecto a la expropiación de las compañías petroleras, manifestadas en sus notas de 18 y del 20 de abril, no puede menos que juzgar la omisión del gobierno mexicano de cubrir siquiera sus obligaciones ya existentes, como un hecho que en sí hace que sea injustificada una expropiación que depende esencialmente para su validez del pago de una indemnización plena y adecuada, que en este caso asciende a una cantidad de mucha consideración.”

En fin, señores senadores, con todos estos antecedentes, ¿podemos dormir tranquilos y confiados en que la Deuda Exterior de México ha sido olvidada, que esa deuda nunca caerá en manos fuertes, y, ante la presión o la conveniencia, nos veamos obligados a transigir en condiciones mucho menos bonancibles de las que son objeto del Convenio que hoy se encuentra a la consideración del Senado?

Son también importantes las razones que tuvo el gobierno de México para celebrar el Convenio, desde el punto de vista económico. Un Estado moderno, principalmente si es joven, si está en vías de evolución y desarrollo, necesita, además del poder impositivo y de la facultad de imposición, un amplio crédito, tanto interior como exterior, como instrumento indispensable para controlar las inversiones públicas y privadas, el volumen de la circulación, el nivel de los precios, el tipo de interés y los cambios sobre el exterior. Si le faltan algunos de estos elementos, el Estado se encontrará con dificultades para normalizar la vida económica, sobre todo en las circunstancias difíciles por las que atraviesa la economía mundial.

A México siempre le ha faltado, señores, la poderosa palanca del crédito en forma suficiente para impulsar su economía. Los países jóvenes, por jóvenes, carecen hasta de lo más in-

dispensable, como son ferrocarriles, vías de comunicación, puertos, saneamiento, implementos agrícolas, equipos para industrias básicas, escuelas, sanatorios. Un pueblo joven, como es el nuestro, si quiere encauzar su economía en forma relativamente rápida, tiene que acudir a los ahorros acumulados por otros países, los cuales no los facilitan, no los ceden si no tienen plena confianza en la solvencia material y moral del gobierno que los solicita. Es cierto que siempre ha habido personas que, atraídas por un interés desproporcionado, invierten sus capitales en países nuevos; pero la historia de los últimos cien años, ¿no revela los peligros que tiene el capital aventurero? ¿No será mucho más conveniente impulsar la economía del país acudiendo al crédito sólo del gobierno? Cuando se dispone de la facultad de lanzar empréstitos públicos, se puede aprovechar la economía de la colectividad con el fin de invertirla en obras de utilidad general, sin necesidad de acudir a una tributación exorbitante o a una inflación de dinero incontrolada. El costo de las obras públicas puede ser reportado mediante empréstito, lo mismo entre las presentes que entre las venideras generaciones, sin cargar el costo de ellas sólo sobre las primeras, si han de venir a disfrutar unas y otras de los beneficios de aquéllas.

Ya nadie discute en la actualidad las ventajas, la necesidad y la obligación del Estado de controlar la inversión privada. Los inversionistas privados cometen con frecuencia errores que no solamente los hacen resentir pérdidas en su propio patrimonio, sino que trastornan la economía nacional a causa de las crisis bursátiles provocadas por especulaciones sobre valores. También, frecuentemente, los capitales privados prefieren inversiones que, por ser más lucrativas, despiertan su interés general. Para todos estos efectos es indudable que el crédito público, en cantidad amplia, puede ser un medio efí-

caz para controlar, dirigir y ampliar las inversiones de los particulares como las del Estado.

Desde otro punto de vista, los tratadistas consideran que un sistema monetario moderno requiere un amplio sistema de crédito sólido para el gobierno. Los conceptos de moneda y de crédito público están de tal manera ligados entre sí, que no se puede razonar con validez del uno con separación del otro. Un banco central que no disponga para regular el caudal de la circulación monetaria, de la posibilidad de comprar y de vender títulos del Estado, es tan poco eficiente como sería una presa hidráulica sin compuertas. Si la función principal del banco central es la de evitar fluctuaciones perjudiciales del poder adquisitivo de la moneda, es decir, del nivel de precios, y si éste se ve influenciado por la cantidad de moneda que hay en circulación, ya por exceso o abundancia de ella, es indudable que el banco central necesita, para cumplir esta importante misión, tener la facultad de comprar papeles que sean tan deseables para el banco central como para el público, cuando necesita aumentar el volumen de la circulación; e inversamente, la de venderlos en el momento en que necesita recoger dinero.

La experiencia de todos los países revela que el papel del Estado es el más adecuado para hacer frente a esas necesidades del banco central; en primer lugar, porque el papel emitido por un gobierno solvente y responsable tiene general aceptación, y, en segundo lugar, porque ese papel se encuentra en cantidad abundante en el mercado para hacer frente a operaciones de cuantía, como son las que competen a los bancos centrales. Igualmente, la experiencia de los grandes centros de capital revela que el papel del Estado es de gran importancia para controlar el movimiento de capitales. El papel del Estado —que siempre es el más buscado porque es aquel en que tiene más confianza la colectividad, porque constituye

una inversión más segura que un depósito en la más prestigiosa de las instituciones privadas, y porque el gobierno, con su poder de emisión, puede fácilmente cubrir esa deuda con la moneda por él emitida— es en todos los países el que sirve de piedra de toque, de metro, de patrón para fijar el tipo de interés y para medir los demás valores. Mientras no tengamos valores a largo plazo que sirvan para controlar y para fijar el tipo de interés, no podremos soñar en un mercado activo de capitales tan grande como lo necesita la raquírica economía de México; en un mercado activo de valores, tanto interno como internacional, que contribuya a bajar el tipo de interés. Esta baja se lograría, porque así podríamos disponer de numerario, de capitales en el extranjero; porque las mismas emisiones interiores simplificarían, al aumentarse, la oferta del dinero y harían bajar por lo tanto, el precio del mismo, es decir, el tipo de interés. Alejandro Hamilton, que en los principios de la vida económica americana, en la que dejó huella tan honda, fue el campeón de una vigorosa política de crédito tanto interior como exterior del gobierno de los Estados Unidos, en su primer informe sobre el crédito, hace con justicia observar la importancia que tienen emisiones interiores y exteriores para abatir el tipo de interés.

Por último, señores, un Estado que no ha cuidado de su crédito, tiene dificultades para conservar el valor internacional de su moneda. Sabido es que los Estados encuentran con frecuencia dificultades de pago en el extranjero con los fondos de que allí disponen para efectuar esos pagos; los bancos centrales se ven obligados a mantener fuertes reservas a fin de hacer frente a los saldos desfavorables que arroja la balanza de cuentas. Un Estado que no cuida su crédito tiene necesidad de mantener reservas más grandes y más costosas, y aun éstas pueden verse en peligro de agotamiento si el Estado no recurre a remediar la situación por medio de emisiones

en el extranjero. En ese caso hay necesidad, o bien de producir deflaciones como las que tuvimos en 1930 y 1931, que son dolorosas, o de ver bajar el tipo de su moneda frente a otras divisas.

En vista de todas estas circunstancias, ¿no vale la pena, señores, que procuremos estabilizar el crédito público del país con objeto de desarrollarlo más tarde, haciendo el sacrificio que se impone actualmente el gobierno con las cantidades relativamente poco considerables que tendremos que pagar, a cambio de tener un crédito abundante y reposo para el futuro? No quiero decir, señores senadores, que al día siguiente de celebrar estos convenios tengamos abiertas las puertas del mercado internacional para colocar allí ampliamente todos nuestros valores; será indispensable una política cuidadosa de nuestros gastos públicos, y prudente por lo que respecta a nuestras inversiones.

Los tratadistas dividen el crédito público en crédito muerto, crédito activo y crédito pasivo. Crédito muerto es aquel que sirve para pagar gastos de guerra, gastos improductivos; crédito pasivo o deudas pasivas, aquellas que sirven para construir instrumentos suntuarios: parques, jardines, monumentos, construcciones, en fin, que contribuyen al placer de la comunidad, pero que no son productivas; y, por último, créditos activos, o sea, aquellos que producen un rendimiento y que incrementan el valor productivo de una nación.

Inglaterra puede considerarse del tipo del primero: su deuda pública está representada casi íntegramente por deudas de guerra.

Suecia puede considerarse del tipo del tercero, puesto que su deuda pública está enteramente invertida en obras productivas, y los productos que derivan de los servicios del Estado bastan para cubrir la mitad del servicio de su deuda exterior.

Afortunadamente, el gobierno de la Revolución ha hecho buen uso del crédito interior de que actualmente disfruta. El del señor General Rodríguez, que inició la política de crédito público con las inversiones de caminos; el del señor General Cárdenas, que le diera durante su gobierno un gran impulso, y la actual administración del señor General Ávila Camacho, tienen representada su Deuda Pública interior en emisiones de caminos, de ferrocarriles, de energía eléctrica, de riego; en inversiones que —algunas, como las de caminos— producen ya alto rendimiento al país; y otras, como las recientes a que me he referido, que están a punto de rendir un rédito importante a la nación. Yo abrigo la convicción más firme, y no tengo temor alguno de ser desmentido por los hechos, de que, de perseverar en esta política, como se está haciendo, tendremos pronto abiertos los mercados de capitales para colocar en ellos emisiones de suficiente volumen para hacer frente a la necesidad que tenemos de robustecer, en corto plazo, nuestra raquítica economía.

Por esas razones, señores, no considero que fuera prudente seguir el ejemplo del gobierno ruso. Éste, allá por el año de 1918, repudió el pago de su deuda pública, que importaba ocho mil millones de dólares; pero nosotros no estamos colocados en la situación de Rusia: no tenemos ni el poder militar ni el poder económico de que dispone ese país.

El mismo gobierno ruso, no obstante, consideró seriamente la posibilidad de reanudar el servicio de su deuda. En el otoño de 1921, el entonces Comisario de Negocios Extranjeros de la URSS notificó a las demás potencias —a las occidentales principalmente— que su país se encontraba dispuesto a discutir en una convención internacional el problema de la reanudación de los servicios de la deuda pública exterior si, al mismo tiempo, se discutía el problema del reconocimiento de Rusia por aquellos gobiernos y la contra-

tación de créditos importantes de carácter exterior. La conferencia se celebró en 1922 en la ciudad de Génova, y en esa convención, a la que asistieron representantes del gobierno de los Soviets, se discutió ampliamente la posibilidad de reanudar el servicio de la deuda exterior de Rusia contraída antes de la guerra. La primera causa del fracaso de esta convención, fue que Rusia exigía a las potencias occidentales una indemnización de guerra por la ocupación injustificada de su territorio, consumada por los antiguos aliados. La segunda fue la celebración del tratado concertado entre Alemania y Rusia, por virtud del cual esta última pudo obtener el reconocimiento de una gran potencia y abrir las posibilidades para el intercambio mercantil y para la contratación de créditos en el exterior.

Sin embargo, el gobierno de Rusia no ha descuidado las ventajas del crédito interior; el gobierno soviético ha lanzado fuertes cantidades de emisiones interiores; primeramente, para llevar adelante la industrialización rusa en sucesivos planes quinquenales; seguidamente, para fortalecer el ahorro entre el pueblo ruso. Rusia no ha tenido necesidad de empréstitos en el exterior hasta el momento de la guerra, debido a sus fuertes exportaciones, principalmente de trigo y de maderas, que le han proporcionado en el extranjero los créditos suficientes para adquirir las maquinarias que han servido para sus planes quinquenales.

Tampoco me parece valedero el argumento de que no debemos celebrar el convenio por el hecho de que los países, en la actualidad, conciernen arreglos directamente, de gobierno a gobierno, y no recurren a la emisión de empréstitos entre particulares. Es cierto que el gobierno de México ha concluido algunos convenios con el gobierno de los Estados Unidos, en los que ha obtenido créditos, bien del Tesoro Americano, como es el de estabilización para el Banco de México; bien

por medio de emisiones de bonos suscritos por el Banco de Importación y Exportación que se han colocado en la banca americana, pero esto no significa que tal forma de crédito sea la que actualmente se emplee por otros países.

Los países centro y sudamericanos, todos, o algunos, han conseguido importantes empréstitos en el exterior, y otros han llegado a convenios con sus acreedores internacionales teniendo en cuenta las ventajas que les reporta el mantener su crédito abierto con la posibilidad de ampliarlo en el exterior. Así, la República Argentina mantiene al corriente los servicios de sus cuatro empréstitos exteriores, que son:

El de 4½% del año de 1936; los de 1937 (de 4%) y de 1938 (de 4½%) con monto global de 149,000,000.00 dólares. Además, las provincias tienen también bonos cuyos servicios no han sido atendidos con igual puntualidad.

En marzo de 1940 la República del Brasil celebró un arreglo con el Consejo de Tenedores Extranjeros para reasumir los pagos de la deuda exterior. Las características de este arreglo de naturaleza temporal, son las siguientes:

- 1º La oferta cubre un período de cuatro años;
- 2º Los porcentajes que se cubrirán son para las deudas de los grados 1, 2 y 3, el 50% de los intereses:
  - a) Amortización de las deudas 1 y 2 mediante un fondo al 40%;
  - b) Intereses sobre las deudas de grados 4 a 7, al 40%, el primer año; al 41% en el segundo año; al 43% en el tercer año, y al 50% en el cuarto año.

En febrero de 1940, la Caja Autónoma de Amortización de la Deuda Pública de la República de Chile notificó a los tenedores de bonos en dólares, que el pago por intereses montaría a 15.22½ por mil dólares de valor nominal. Ciertos ingresos del gobierno fueron afectos a dicho instituto: las participaciones del gobierno en la Corporación Chilena de Nitratos y

Oro; y los impuestos de la cuarta categoría y adicionales de las Compañías Mineras que extraen el cobre.

El 25 de agosto de 1937, el Gobierno del Perú anunció que había depositado en Nueva York 500,000.00 dólares para la compra de los dos cupones más antiguos de sus empréstitos del 6% y 7% emitidos en 1927.

A principios de 1937, el gobierno del Uruguay inició la ejecución de un plan para el arreglo de las deudas externa e interna. Conforme a ese ajuste, la República anunció la emisión de nuevos bonos para sustituir las emisiones antiguas de 1915, 1926, 30 y 31. Se creó un fondo de amortización del medio por ciento anual durante 1938 y 1939 y del uno por ciento a partir de 1940, para retirar en el mercado por compras o por sorteos a la par.

El 25 de junio de 1933, el gobierno de Colombia anunció que estaba incapacitado para continuar el servicio completo de su deuda directa y garantizada, titulada en dólares y en libras. Los cupones de la deuda directa y garantizada en dólares, vencidos el 1º de abril de 1933, al 1º de enero de 1934, fueron pagados: una tercera parte en efectivo, y dos terceras partes en *scripts*, sin causa de intereses que se pagaron en octubre de 1937.

Ven los señores senadores que casi todos los países de América han hecho ajustes en su deuda exterior, con propósito de recurrir en forma amplia al crédito que necesitan para su desarrollo.

Me ocuparé, por último, señores, del problema moral.

En su mayoría, las emisiones que son materia de convenio fueron pagadas en monedas de oro por sus acreedores. Con ellas se hicieron la mayor parte de las obras de carácter público que nos dejó la Dictadura y de las que tanto se ufano; con ese dinero se construyeron el puerto de Tampico, el puerto de Veracruz, Puerto México de Mazatlán; con ese dinero se cons-

truyó nuestra vasta red de ferrocarriles, con él, el gobierno construyó el Ferrocarril Nacional de Tehuantepec; el saneamiento de la Ciudad de México se hizo con el producto de los empréstitos que son materia de este convenio. El dinero propino de individuos particulares, algunos de modestos recursos, que tuvieron plena confianza en nuestro país. ¿No parece razonable, en esas condiciones, que hagamos un esfuerzo para pagar, aunque sea parcialmente, a esos acreedores que tuvieron fe en el porvenir de nuestro país y en la solvencia de su gobierno? Los gobiernos de la Revolución así lo han creído; así se creyó en 1920 y 1921, así se creyó en 1922; así se creyó en 1925; y en épocas más turbulentas, cuando se discutió el asunto de la “Deuda Inglesa”, prevaleció la misma opinión entre los hombres de gobierno de entonces. En la notable iniciativa que presentaron las Comisiones dictaminadoras de la H. Cámara de Diputados en 1884, se leen las siguientes palabras:

“En 1868, en 1871, en 1878, el gobierno mexicano y sus hombres de más ilustración, de mayor prestigio, de más alta consideración, califican de ineludible la obligación, de indispensable para levantar el crédito nacional, de precisa para desarrollar nuestra riqueza, de necesaria para la dignidad del Estado. ¡Pagar!, ha sido la palabra de honor, de rehabilitación y de confianza para el porvenir...

“Si pagamos esos bonos es porque es la firma de la Nación, y la firma de la Nación debe ser firme como sus soldados, respetable como su patria e invulnerable como su soberanía. La Nación los ha firmado y la Nación los pagará.”

Desde los tiempos de Roma, la imposibilidad de ejecutar se reputa como causa legítima de extinción de las obligaciones. Si no podemos pagar íntegramente porque estamos en la imposibilidad material de hacerlo, hagamos un esfuerzo dentro de nuestra capacidad de pago para pagar aquello que sea ra-

zonable, aquello que podamos, sin trastornar nuestros presupuestos. Hay, además, otra razón para no pagar al ciento por ciento: debido al tiempo que ha estado en suspenso la Deuda Pública, los bonos alcanzaron cotizaciones muy bajas en el mercado; buena parte de los actuales tenedores los compararon a precios muy reducidos en las Bolsas mundiales, y sería injusto pagar ahora ciento por ciento, enriqueciendo así indebidamente a los especuladores que adquirieron estos valores a bajo precio.

Las palabras que el representante Díaz Mirón pronunció en la Cámara de Diputados cuando se discutía la deuda de 1884, tienen hoy nueva actualidad. El ilustre poeta dijo: "Para un hombre pundonoroso y para un pueblo digno, deber es pagar. Paguemos, pues, ya que debemos; pero concertemos el pago de una manera equitativa por general y no injusta por exclusiva. Concertémoslo de manera leal por practicable, y no sospechosa por imposible; no prometamos más de los que nos sea permitido cumplir. Quien hace todo lo que puede, hace todo lo que debe."

El gobierno del señor General Ávila Camacho juzga que el Convenio presentado a la consideración del Senado es conveniente para los intereses públicos. Aprobarlo es nuestra protección, es nuestra conveniencia, es nuestro deber. El Senado votará y, al hacerlo, decidirá según su juicio de qué lado está el interés público. (Nutridos aplausos.)

El C. Presidente: El Senado ha observado con gran interés el desarrollo de la labor realizada por el señor Presidente de la República, por conducto de su digno Secretario de Hacienda, señor licenciado Suárez. Esa labor realizada es atingente, recta, patriótica; tiende a liberar a México de una carga enorme, como es la deuda de quinientos y tantos millones de dólares, o sea, aproximadamente dos mil quinientos millones de pesos mexicanos, y, lo que es más: librar a México con dignidad,

mediante un esfuerzo relativamente pequeño. La Cámara de Senadores analizará, discutirá este importante asunto, y lo resolverá inspirada solamente por los altos intereses de México.

El Senado expresa su agradecimiento al señor Secretario de Hacienda por haber tenido a bien rendir ante el mismo su informe tan amplio y tan bien documentado.

La Comisión ya designada se servirá acompañar al señor Secretario de Hacienda. (Aplausos.)

(El Secretario de Hacienda se retira del salón, acompañado por la Comisión.)

## SEIS AÑOS DE ACTIVIDAD NACIONAL, 1946

### *Política Financiera*

Propósitos generales. Política monetaria y de crédito. Bancos de depósito, Instituciones privadas, Sociedades de crédito hipotecario, de capitalización, Bancos de ahorro, Instituciones de seguros de vida, de daños, etc. Deuda pública. Ingresos y Egresos. Cuadros y cifras comparativas.

La política financiera del gobierno durante el período del señor Presidente don Manuel Ávila Camacho ha sido determinada por la preocupación primordial de impulsar el desarrollo económico de México. Tratándose de un país como el nuestro, de vastos recursos inexplorados, de bajo nivel de vida, de población todavía en su mayor parte dedicada a trabajos agrícolas de resultados inciertos y realizados con técnica en muchas partes rudimentaria, parece indudable que la necesidad cuya constante atención es más ingente y a la que, cuando sea preciso, deben subordinarse cualesquiera otras, es lograr una capitalización más fuerte que la que hasta hoy hemos tenido, y a un ritmo menos lento, pues sólo así, en

definitiva, será razonable esperar un aprovechamiento mejor y más amplio de nuestras naturales potencialidades y una elevación progresiva del nivel de vida de nuestro pueblo.

La magnitud de la tarea ha demandado y demanda una decidida política de inversiones del Estado, principalmente en obras públicas productivas que la iniciativa privada no podrá emprender, no sólo por el volumen de las sumas que requieren, sino también por el carácter retardado y a veces indirecto de su recuperación, como sucede en las obras de riego, de ferrocarriles, puertos o caminos.

Las obras públicas no pueden considerarse en México, como en los países de más poderosa y desarrollada economía, principalmente un instrumento compensatorio de las fluctuaciones del ciclo económico, que sustituye, durante los períodos de la depresión, a la iniciativa privada. El gobierno, deliberadamente, aunque a primera vista hubiera parecido aconsejable, no ha detenido su programa de construcciones para frenar el alza general y continuada de los precios, aun en circunstancias como las que hemos vivido, de escasez o carestía de materiales o de mano de obra, lo que le habría dado una justificación en cierto sentido inobjetable.

Para financiar en parte su programa de obras públicas y siguiendo el camino iniciado por la administración del señor General don Abelardo L. Rodríguez y continuado con gran vigor por la del señor General don Lázaro Cárdenas, la actual administración consideró desde un principio que era imprescindible hacer amplio uso del crédito, cuidando solamente que la inversión de los recursos que mediante él se obtuvieran estuviese destinado a llevar a cabo obras productivas; preocupación que lo condujo a promover una enmienda constitucional, ya aprobada por el Congreso y numerosas Legislaturas, que vendrá a consagrar esa saludable limitación. El estado de la Deuda Pública Interior titulada no puede ser

más satisfactorio: la cantidad que la representa al 31 de diciembre último, apenas pasa de \$ 800,000,000.00 cifra sensiblemente inferior a un presupuesto anual y que pone de relieve lo razonable de su monto; máxime si se recuerda que es generalmente admitido que las deudas públicas interiores no son una carga para un país sino un canal de distribución de la riqueza.

Mucho queda por hacer al respecto, sobre todo en lo que se refiere a la colocación de los títulos, de manera que recojan, en mayor proporción, ahorro privado. Algo logró ya el gobierno, principalmente mediante la intervención de los dos sistemas de instituciones privadas que absorben en mayor volumen ahorro público: las compañías de seguros y los bancos de capitalización; bastante también se ha adelantado a través de la colocación de certificados de participación de la Nacional Financiera, a pesar de las deficiencias que quieran atribuirse al procedimiento seguido, del que después se hablará; pero sin duda la aportación más importante de este gobierno y de los dos inmediato que le han precedido es haber logrado restablecer en el público la opinión de que título de deuda y moneda son en el fondo lo mismo y que ningún gobierno, si quiere proteger y defender ésta, podrá en el futuro abandonar aquél, por grandes que sean los sacrificios que tenga que realizar.

Por lo demás, no todo ha sido hasta hoy resistencia del público para absorber los bonos del Estado, sino sencillamente débil capacidad de ahorro. Esto justifica aún más la política que se ha seguido de no detener la inversión pública ante el temor de que tuviese que provocar la creación de signos monetarios por la banca, dado que si esa inversión contribuye al incremento del ingreso real nacional, origina por sí sola la ulterior demanda de los títulos con los nuevos ahorros que forma.

Consciente de la limitación de los recursos del erario y de aquellos que un mercado de capitales todavía no organizado

e incipiente podía aportar para la inversión pública y privada, el gobierno procuró rehabilitar y utilizar su crédito exterior. Con este propósito ajustó sobre bases equitativas para sus acreedores, y altamente favorables para el erario, las deudas heredadas de la época anterior a la Revolución. En buenas condiciones, asimismo, logró obtener del Banco de Exportaciones e Importaciones del gobierno federal americano, créditos por 93 millones de dólares.

Paralelamente a su propio programa de inversiones, el Gobierno consideró su deber alentar y apoyar la inversión privada para la organización de nuevas empresas, de preferencia industriales, dentro de la idea, ya señalada, de que será vana toda esperanza de mejorar las condiciones del pueblo si nuestro país no aumenta su acervo de bienes de capital.

Este apoyo y aliento ha tenido que revestir diversas formas y el gobierno no ha vacilado en adoptarlas aun a sabiendas de que algunas de ellas estaban en aparente contradicción con la política aconsejada y seguida principalmente durante la pasada contienda mundial, por los países más poderosos de la tierra.

Así, para señalar un aspecto muy claro de esta actitud, puede mencionarse desde luego la política tributaria. México se decidió firmemente por la moderación en los gravámenes. Al terminar la guerra mundial el erario público recoge, a través de impuestos, seguramente menos del ocho por ciento del ingreso nacional; cifras cuya modestia se pone de relieve cuando se considera que en otras naciones la participación por ese concepto excede del 30 por ciento.

El gobierno no podía ignorar, no solamente por los datos que recoge a través del Impuesto sobre la Renta, sino también por las conexiones que su sistema de bancos nacionales le permite mantener con el mundo de los negocios, que los últimos años han sido en general de una gran prosperidad

para los empresarios y que podría haber elevado de modo muy sustancial ciertos impuestos directos, con lo que no solamente se habría allegado recursos adicionales para sus propios gastos e inversiones, sino ejercido una influencia saludable en el nivel general de los precios. Ello habría sin embargo significado sacrificar a una preocupación grave, pero al fin y al cabo transitoria, el desarrollo del país sobre bases más estables.

Pero no sólo se ha apoyado la capitalización por la iniciativa privada, acudiendo a una política fiscal de tributación moderada o de completa exención de impuestos para las empresas nuevas y necesarias en los términos de la legislación respectiva, sino también por medio del crédito y esto en una época en que numerosos elementos concurrían para la expansión monetaria, lo que a primera vista aconsejaba al gobierno pronunciarse por una política enérgica e indiscriminada de restricción de crédito.

Desde el principio de su gestión, el gobierno del señor General don Manuel Ávila Camacho se preparó, mediante una reforma de fondo en la estructura de crédito del país, a prestar, inclusive y en último extremo con recursos creados por el sistema bancario, el apoyo que fuese indispensable para la formación, por la iniciativa privada, de nuevas fuentes de riqueza y mejoría de las existentes.

Enunciados esquemáticamente los propósitos de la política financiera en los últimos años, es ya oportuno exponer, ordenándolas alrededor de unos cuantos temas fundamentales, las medidas que el régimen ha adoptado para procurar, a la vez que la realización de estos propósitos, contrarrestar en lo posible el alza continuada de precios que ha tenido que ser consecuencia necesaria, por una parte, de la política de expansión de inversiones públicas y privadas, pero también, en proporción muy considerable en los últimos años, de los sal-

dos favorables de nuestra balanza de cuentas, provocados principalmente por las limitaciones muchas veces insuperables que ha habido —y sigue habiendo aunque en menor grado— para efectuar las importaciones de equipos, materiales y artículos de consumo que, en épocas normales, México hubiese podido realizar con el producto de sus exportaciones.

### *Política monetaria y de crédito*

Durante el primer año del gobierno actual, 1941, la balanza comercial fue negativa y los recursos cambiarios del país, que habían experimentado incrementos de relativa importancia a partir de mediados de 1940, permitiendo al Banco de México estabilizar la moneda nacional a fines de ese año a la equivalencia, mantenida hasta hoy, de \$ 4.85 respecto del dólar, principiaron a descender en el mes de abril. Este fenómeno estaba determinado principalmente por dos factores: la clausura de los mercados europeos que en épocas normales habían absorbido la tercera parte de nuestras exportaciones y el aumento natural de nuestras importaciones de Estados Unidos favorecidas por la previsión de los importadores mexicanos que advertían que pronto la transformación de la economía norteamericana a una economía de guerra, les iba a impedir, quizá por mucho tiempo, proveerse de las mercancías que la industria y los consumidores demandaban.

La situación varió bruscamente al mes siguiente de la entrada de los Estados Unidos en la guerra, y a partir de febrero de 1942, con excepción de unos cuantos días de junio de ese año, la reserva monetaria mostró una tendencia ininterrumpida de ascenso que ya no habría de detenerse sino hasta el mes de marzo de este año, y así, durante cuatro años, las compras de divisas del Banco de México fueron la causa más importante de la expansión monetaria. La reserva que en enero

de 1942 era de 51,000,000.00 de dólares aproximadamente, llegó en los últimos días de febrero de este año a más de 372,000,000.00 de dólares. Por el concepto señalado el Banco de México puso en circulación más de \$ 1,500,000,000.00 o sea, más del 60 por ciento del incremento total del medio circulante –compuesto por la suma de los signos monetarios en poder del público y las cuentas de cheques–, incremento que ha sido durante el lapso que se considera, en números redondos, de \$ 2,557,000,000.00

Si en México hubiera existido un mercado organizado de valores, principalmente de fondos públicos, se habría podido pensar en neutralizar, mediante la venta de títulos, la influencia de este considerable ingreso de divisas en nuestro sistema de crédito y consiguientemente en el volumen de la circulación y en el nivel de los precios, recurriendo al procedimiento que en otros países han seguido los llamados fondos de estabilización.

En la imposibilidad de colocar en el mercado abierto títulos del Estado suficientes para neutralizar, aunque fuera en parte, los muy altos incrementos de la circulación monetaria, que originaba los saldos favorables de la balanza de pagos, el Banco de México recurrió a un procedimiento que en menor escala podía dar resultados semejantes y que consistió en estimular el atesoramiento de piezas de plata, que desde antes del alza del precio de ese metal, en septiembre de 1945, las había neutralizado como signos monetarios, y provocando de hecho una reducción en el *stock* circulante.

Igualmente y para fines de atesoramiento el propio Banco de México vendió piezas de oro que contribuyeron también a la reducción del medio circulante.

Durante el período comprendido entre el 1º de diciembre de 1940 y el 30 de junio próximo pasado, el Banco de México pudo disminuir la circulación en la cantidad de \$ 119,104,576.00

por las operaciones de venta de plata realizadas en dicho período y en la de \$ 447,148,439.00 por venta de oro.

Independientemente de la fuerte reservada de oro y divisas que posee el Banco de México, el pueblo mexicano atesoró metales preciosos en el período señalado por un valor de \$ 566.253,015.00 que constituyen, con la salvedad de las cantidades que se hayan exportado subrepticiamente, una reserva secundaria en signos cambiarios.

De cualquier manera, la cantidad de signos que por este procedimiento se logró neutralizar era pequeña comparada con la que arrojaban al mercado las reservas en oro y divisas que el Banco de México se veía en la necesidad de absorber como resultado de nuestros saldos internacionales cada vez más favorables.

Antes de concluir medio año de vida el régimen actual estaba convencido de que tenía que seguir una política financiera que, hasta donde fuese posible, le permitiera realizar la que se había ya marcado como fundamental: que no se detuviera sino que por el contrario se impulsase hasta el máximo el desarrollo que la economía del país venía experimentando desde el período presidencial anterior, pero al mismo tiempo que la expansión monetaria –inevitable ante la acción de las causas ya apuntadas– repercutía lo menos posible en el nivel general de los precios en beneficio de los sectores de población de ingresos fijos. El Gobierno comprendió que poco iba a poder lograr para disminuir la expansión directa del medio circulante que resultaba de los factores anteriores, y por esto se empeñó principalmente en frenar la expansión secundaria que habría provocado si los bancos, aumentada su base de crédito, hubieran podido a su vez contribuir a la inflación usando exageradamente de los canales que como preferentes les abrían las disposiciones legales entonces en vigor.

Surgió así la necesidad de una revisión de fondos de la Ley del Banco de México y de la Central de Instituciones de Crédito, así como de la política de aquella institución. El día 31 de mayo de 1941 fue promulgado el nuevo ordenamiento del Banco de México derogatorio del de agosto de 1936 que, con diversas reformas, estaba en vigor; tal medida obedeció al convencimiento del gobierno de que era necesario atender los problemas monetarios y bancarios de México de manera que, sin olvidar las exigencias fundamentales de la técnica, tomara en cuenta las realidades de nuestro país para las que la Ley Orgánica del Banco de 1936 resultaba demasiado estrecha.

La idea de fondo que animaba a la legislación que este régimen derogó, y que es en cierta medida explicable dado el ambiente de optimismo en que fue promulgada, en 1936, cuando estaba ya superada la crisis de 1932, era la de condicionar la capacidad creadora de dinero de todo el sistema bancario y no solamente del instituto central, a la previa existencia de una riqueza. La consecuencia hubiera sido, de no modificarse a tiempo el sistema, que las únicas demandas de crédito susceptibles de ser atendidas con amplitud habrían resultado las comerciales. Así, por ejemplo, el artículo 46 de la ley reformadora de 1932, que no fijaba límite para la inversión de los depósitos del público en descuentos de letras o pagarés procedentes de operaciones comerciales con vencimiento a plazo no mayor de noventa días, determinaba en cambio que la colocación de tales depósitos en créditos de habilitación y avío no habría de pasar de cinco por ciento y eso, siempre que el plazo de tales créditos no excediera de ciento ochenta días, lo que privaba casi por completo a la agricultura de la posibilidad de obtener crédito bancario.

Por su parte, el Banco de México nunca debería de otorgar crédito para ampliación de operaciones por el sistema banca-

rio, las unidades del cual solamente podrían acudir a aquél para hacer frente, de modo estricto, a necesidades de caja transitorias y siempre con papeles de la mayor liquidez que la legislación citada se esforzaba por definir alrededor, principalmente, de los de origen comercial.

Las reglas de operación dictadas conforme a la Ley de 1936, extremaron todavía más, si cabe, sus principios y así, en tanto que el interés del redescuento de papel comercial podría ser hasta del tres por ciento, en los casos limitadísimos en que la estructura del sistema permitía tomar el papel de avío, industrial o agrícola, la tasa podía llegar al siete por ciento en redescuento.

Aun en épocas normales, un mi país como México, de lenta y débil capitalización y de tradicional preferencia por el comercio sobre las actividades agrícolas o industriales, un sistema como el expuesto, de no haberse modificado, habría sido nocivo para el desarrollo de la República y durante la guerra gravemente perjudicial. ¿Cómo, en efecto, habría podido operar tal sistema en ese largo período de anormalidad, de mercancías escasa, precios cada vez más altos y marcada tendencia especulativa en que lo único aconsejable era reducir al mínimo el crédito puramente comercial, incrementando en cambio, aun con dinero creado por el sistema bancario, la producción del país?

Muy pronto se advirtió que si la banca estaba destinada a prestar a la economía mexicana los servicios que ésta le demandaba en épocas como la de 1938, tan llena de dificultades de orden interior, o en las posteriores del conflicto mundial, no era posible someterla a un molde tan estrecho como el apuntado. La legislación de 1941 debe entenderse, pues, fundamentalmente como un esfuerzo para crear una mayor holgura en el campo de operaciones de nuestro sistema de crédito que le permitiera, con más libertad y correlativa responsabili-

dad, continuar, sin perjuicio de los principios técnicos fundamentales universalmente reconocidos, satisfaciendo las exigencias de tan variada índole derivadas tanto de las actividades de los negocios privados como de la política económica del Estado.

De esta manera, y sin perjuicio de conservar la idea de que la función de regulación monetaria del Banco de México debe tener primacía sobre la meramente crediticia, dentro de la vigencia de la ley nueva ha sido posible que siempre que la escasez de recursos en ciertas regiones o para determinados fines —fenómeno que la experiencia ha demostrado que puede producirse aun en medio de una aparente abundancia de dinero— lo ha justificado, el Banco de México ha prestado su apoyo a las actividades productivas, principalmente a las agrícolas.

En general, sin embargo, el ritmo ascendente de los depósitos bancarios, interrumpidos desde que se salvó la situación anormal de 1938 con el programa de obras públicas del gobierno, y que a partir de 1942 se aceleró como consecuencia de las compras de divisas por el Banco de México, ha hecho que el Banco haya podido reducir frente a la banca privada sus actividades de prestamista de última instancia.

Invirtiendo el criterio de las reglas de 1936, el Banco, después de haber uniformado las tasas de interés, lo que por sí solo ya actuaba en favor del crédito a la producción, redujo al tres por ciento la de descuento de las operaciones agrícolas. Tomó además el acuerdo de condicionar las facilidades del redescuento a la circunstancia de que los bancos privados hubiesen constituido su cartera en forma de que por lo menos el 60 por ciento estuviese dedicado a operaciones de producción y no más del 40 por ciento a préstamos comerciales.

Antes se ha dicho que en abril de 1941 temporalmente se detuvo la tendencia ascensional de la reserva monetaria que se había manifestado con cierta irregularidad desde los últi-

mos meses de 1939. Por esto al dictarse en mayo la Ley del Banco de México pareció bastante fijar a este instituto el derecho de elevar el depósito obligatorio de los bancos que directamente operan con el público hasta el 20 por ciento de sus obligaciones por cuenta de cheques.

Pero cuando a partir de las últimas semanas de 1941, aproximadamente, los saldos favorables de nuestra balanza de pago se reflejaron en un crecimiento constante de los depósitos, el Congreso, a iniciativa del Ejecutivo, volvió a modificar la Ley del Banco de México por decreto publicado el 14 de enero de 1942, para hacer posible que esta institución central, con conocimiento y acuerdo de la Secretaría de Hacienda, elevara hasta el 50 por ciento el depósito obligatorio.

Todavía más: cuando en los primeros meses de 1944 se advirtió que el ritmo ascensional de los depósitos continuaba y que ya no habría sido prudente una nueva reforma legislativa que autorizara una elevación del depósito obligatorio por encima del 50 por ciento, se convocó a la Banca del Distrito Federal, que era la que más directamente estaba influida por el fenómeno, para celebrar, como en efecto se celebró, el convenio del 22 de mayo de ese año que fijó un límite máximo a las operaciones totales de la banca de depósito.

Según datos al 8 de junio de este año, los depósitos en cuentas de cheques en el sistema bancario (excluyendo al Banco de México), montaban a \$ 1,875,000,000.00 y contra estas responsabilidades las instituciones respectivas mantenían un depósito en el mismo Banco de \$ 1,123,000,000.00 que sumado a \$ 246,000,000.00 que tenían en dinero efectivo, metálicos y divisas, muestra una situación de liquidez sin precedente en la historia de dicho sistema.

Esta situación fácilmente permitirá que, si como es de preverse, el incremento natural de nuestras importaciones provoca el descenso de los depósitos, con sólo que el Banco de Méxi-

co vaya gradualmente reduciendo el depósito obligatorio, las instituciones de crédito podrán enfrentarse a la nueva situación sin tener que reducir bruscamente el volumen de sus operaciones con perjuicio de los negocios en una época en que nuestras empresas quizá van a tener que hacer frente a dificultades de muy diversa naturaleza y entre ellas, a pesar de la protección que el gobierno seguramente les otorgará, a la competencia extranjera.

Se ha hecho referencia ya, en alguna parte, a las dificultades que han existido para la regulación monetaria, a través de operaciones en el mercado abierto, debido al estado todavía incipiente de nuestro mercado de valores.

Sin embargo, en el curso de los últimos años se ha obtenido un progreso y a ello han contribuido sin duda la política y la acción persuasiva del Banco de México y de la Nacional Financiera, que en esta materia ha sido su auxiliar.

El Banco de México, que en épocas anteriores, por su ley y por su política, se había abstenido de apoyar el mercado de los fondos públicos, a partir de 1941 se decidió a operar sin limitación en el mercado, prácticamente a la par, con el bono de caminos, que es, como se sabe, el de más arraigo de los títulos públicos.

El cumplimiento escrupuloso por parte del gobierno de las obligaciones derivadas de sus empréstitos, la total exención fiscal concedida a los bonos gubernamentales a partir de 1942, la política del Banco de México anotada en el párrafo precedente y, por último, el propio interés, determinaron la desaparición de la tradicional resistencia del sistema bancario privado para absorber títulos públicos.

En la actualidad la banca privada acoge con agrado bonos del Estado en cantidad apreciable y en la medida en que esto es necesario para la regulación monetaria. Por otra parte, la Nacional Financiera, a partir de 1941, ha hecho diversas emi-

siones de certificados de participación, cuyo monto en la actualidad excede de \$ 240,000,000.00 y que, en más de un 90 por ciento, están colocados en el público.

Tanto la política del Banco de México, de operar a tipos rígidos y prácticamente a la par de los bonos de caminos, como la de la Nacional Financiera, de ofrecer a plazos más o menos breves la recompra de sus títulos, han sido criticadas, olvidándose que ambas medidas, como otras tantas, fueron impuestas por las exigencias de la realidad, superiores siempre y más fuertes que las consideraciones puramente teóricas. (Si bien aun desde este punto de vista podría invocarse el ejemplo del bono de ahorro norteamericano como redimible a la vista.)

Cuando México cuente con una Bolsa más activa y, lo que es más importante, cuando los excedentes que el ingreso nacional deje sobre el consumo o una corriente fuerte de inversiones extranjeras, más estables que los capitales que durante la guerra buscaron un mero refugio temporal, canalice a través de esa Bolsa o fuera de ella un volumen mayor que el actual hacia las operaciones en valores, podrá pensarse en que el Banco de México, y como auxiliar de él la Nacional Financiera, puedan dirigir el mercado de valores en general y especialmente el de fondos públicos en forma más flexible y más coordinadamente con los otros aspectos de la regulación monetaria.

Por hoy, el procedimiento seguido ha sido el único capaz de permitir, en modesta proporción si se quiere pero ya no despreciable, la colocación directa o indirecta de valores en el público. Es indudable que una parte de esas colocaciones, como hechas con los fondos transitoriamente ociosos por las dificultades para importar, son, ellas también, transitorias; sin embargo, datos obtenidos revelan que parte de esas inversiones tienen un carácter permanente.

Independientemente de las operaciones con valores públicos, el Banco de México ha prestado apoyo a las sociedades financieras encargadas de la promoción industrial, de la manera que se dirá en párrafos posteriores.

Con fecha 3 de mayo de 1941, se expidió la vigente Ley General de Instituciones de Crédito, que derogó la del 28 de mayo de 1932, principalmente para poner de acuerdo el funcionamiento de todas las instituciones de crédito con el Estatuto del Banco de México de 31 de mayo del mismo año, que ya fue materia de examen.

Dicha ley es mucho más sencilla y esquemática que la de 1932. Menos ambiciosa en cuanto a la definición de los distintos tipos de operaciones bancarias, conserva, sin embargo, la fundamental distinción entre las operaciones de la banca de depósito y las de la banca de inversión; aquélla, manejando principal, aunque no exclusivamente, los recursos líquidos, y ésta encargada de encauzar y organizar nuestro naciente mercado de capitales. El dato diferenciador, cuya objetividad se consideró que no podía desconocerse, fue el del plazo de las correspondientes operaciones activas: las que no excediesen como regla general de ciento ochenta días, y en casos especiales de un año, se dejaron a la responsabilidad de la banca de depósito y las otras a las instituciones de inversión a las que, también como regla general, se prohibió invadir el campo de las primeras.

Cuando estaba en preparación la Ley Bancaria de 1941, que el Ejecutivo tuvo particular empeño en no someter a la consideración del Congreso sino después de recoger los puntos de visita de todos los sectores interesados y de modo principal, como es lógico, del bancario, que dio su opinión favorable, no dejó de expresarse el temor de que, al abandonar el criterio rígido y formalista de la Ley de 1932, reformada en 1936, la libertad que iba a concederse a la banca pudiera traer la

congelación de las carteras o la realización de operaciones demasiado riesgosas y desacertadas. Este temor derivaba de una apreciación superficial que desconocía, por una parte, la salvaguardia de la liquidez que significa el derecho de elevar el depósito legal y, por otra, olvidaba que solamente eliminando las trabas formalistas fincadas sobre un anacrónico concepto de las funciones de dinero causa de un indebido privilegio de las actividades mercantiles, era posible dirigir hacia las tareas productivas los recursos absorbidos o creados por el sistema de crédito.

En otras palabras, el gobierno tuvo confianza en el sentido de responsabilidad de la banca, pero además sabía que, a través de la potestad del Banco de México de elevar el encaje bancario, estaba en sus manos, cuando lo creyera conveniente, garantizar por vía directa la liquidez de todo el sistema bancario. Quedó ya explicado que esta previsión no fue infundada.

La banca de inversión quedó regulada en la Ley de 1941, siguiendo en general los precedentes establecidos en las leyes anteriores, aunque con la modificación importante de convertir en instituciones principales a los bancos hipotecarios. De esta manera se conservó la clasificación en sociedades financieras, sociedades de crédito hipotecario, bancos de ahorro y sociedades de capitalización. Además, por una reforma posterior, los bancos de ahorro pudieron ampliar su campo de operaciones tanto activas como pasivas.

A las sociedades financieras quedó encomendado, por una parte, el crédito a plazo mayor de un año, dentro del cual se incluyó, aunque sin necesidad de referencia especial, el de avío, el refaccionario y el inmobiliario para fines industriales; por otra parte, la promoción de empresas nuevas, lo que generalmente han realizado a través de los departamentos fiduciarios que la mayor parte de ellos tienen y, finalmente,

las operaciones relacionadas con el mercado de valores y de capitales. Como operaciones pasivas, además de las que pueden realizar en forma de crédito con las otras entidades del sistema bancario, principalmente de la banca de depósito, se conservaron los bonos generales y los bonos comerciales, que con la denominación de obligaciones regulaba ya la Ley de 1932.

Es preciso reconocer que todavía hay un amplio campo para el progreso del sistema bancario en cuanto a los procedimientos que debe seguir la banca de inversión para absorber del público recursos que canalizar hacia la creación y el desarrollo de las empresas que cada día en número mayor nacen conforme avanza el proceso de industrialización de México.

El bono general, documento muy peculiar de nuestro derecho bancario, es un título impuesto por el grado de desarrollo del mercado de capitales en el que hay que asignar al inversionista, desde un principio, un rendimiento relativamente alto.

Cuando nuestro mercado de valores y de capitales se haga más fuerte y diversificado y, en una Bolsa más organizada y más ágil recoja un volumen mayor de transacciones y recursos, debe esperarse que el bono general vaya siendo sustituido, por una parte, mediante la colocación directa de las acciones y bonos de las empresas, ya no en vías de experimentación, sino sólidas y prósperas, y, por la otra, mediante el certificado de participación emitido por instituciones fiduciarias independientes, y no, como hasta hoy, ligadas siempre a sociedades financieras que, como es obvio, no han podido evitar que su tarea de promoción prive en muchas ocasiones sobre la simplemente fiduciaria, lo cual ha hecho en realidad del certificado un bono más, desnaturalizándolo en cierto sentido.

La Ley de 1941 consideró que el bono general estaba destinado a alcanzar pronto una difusión pública similar a la de los bonos industriales o hipotecarios. Por esto limitó la propor-

ción en que los créditos a plazo largo derivados de la actividad de las sociedades financieras, aun los relacionados con el fomento industrial y agrícola, pudiesen ser cobertura de los mismos. Esta limitación, que irremisiblemente redujo el campo en que los recursos obtenidos a través de la colocación de bonos podían impulsar la actividad productiva, fue establecida, en esa época, en salvaguardia de la liquidez de las instituciones bancarias. En cambio, la propia ley de mayo de 1941 fue acaso demasiado liberal al facultar a las sociedades financieras para poner indirectamente en circulación, como cobertura de sus bonos, acciones de empresas de muy reciente promoción, no líquidas por eso mismo y carentes de las perspectivas de rendimiento inmediato que debían tener para que las financieras emisoras pudiesen a su turno comprometerse con los tomadores de los bonos generales a cubrirles un interés fijo.

Sería injusto negar el esfuerzo hecho por las sociedades financieras para crearse su propio mercado y el éxito obtenido por muchas de ellas, pero tampoco puede desconocerse que en general el público inversionista, de modo explicable, ha tendido en los últimos años y tiende todavía a preferir otros papeles más conocidos, principalmente los hipotecarios. El Banco de México, que advirtió pronto la situación, ofreció desde octubre de 1942 absorber en las proporciones que juzgara conveniente, bonos generales, y así lo ha venido haciendo, primero de modo directo y después, principalmente a través de la Nacional Financiera. Esta medida, que habría sido imposible dentro de los principios de la Ley del Banco de México de 1936, y que debe interpretarse como transitoria y excepcional por las condiciones anormales en que la economía mexicana ha vivido en los últimos años, reconoció, una vez más, la realidad de que el Estado no puede mantenerse indiferente ante las necesidades que crea el crecimiento del país y

que ello justificaba, ampliamente, dotar de recursos a los organismos bancarios encargados de atender a esas necesidades, aun cuando sea con crédito del banco central, a falta de fondos de otro origen.

Sin embargo, convertidos así los bonos generales en proporción considerable en papeles que absorbe de modo principal del sistema bancario, y que, todavía más específicamente van a las carteras del Banco de México y de la Nacional Financiera, creyó oportuno el Ejecutivo ampliar la proporción en que los créditos de fomento industrial y agrícola pudiesen ser concedidos por las sociedades financieras y usados por ellas como cobertura de bonos generales, pero, paralelamente, el gobierno consideró que precisaba restringir potencialmente el derecho de las financieras para usar para los citados fines de cobertura, acciones todavía no cotizadas en la Bolsa, de empresas promovidas por ellas. A ambos propósitos correspondió el Decreto del 12 de febrero de 1946 que reformó, con carácter transitorio, las disposiciones sobre sociedades financieras. Conforme a él, además, los bonos generales quedaron exceptuados de todo impuesto para estimular su eventual colocación en el público.

El bono comercial, como es sabido, es el método de financiamiento de las ventas en abonos. Papel muy líquido, generalmente de alto rendimiento y bien apreciado, el Ejecutivo, empero, procuró restringir su emisión (como también lo hizo, por ejemplo, la Reserva Federal Americana) en estos últimos años de precios altos y de volúmenes más bien decrecientes de mercancías nuevas susceptibles de venderse en esa forma; pero, como es natural, volverán a su normalidad cuando la situación a su vez haya variado.

En párrafos anteriores se ha indicado ya que con el tiempo debe esperarse que el certificado de participación, emitido a través de fiduciarios independientes, si no sustituya por com-

pleteo el bono general, si lo complemente. Hasta ahora, con excepción de los remitidos a través de Nacional Financiera, de que en lugar por separado se hablará, ha sido relativamente pequeño el desarrollo de este papel, que sin embargo está destinado sin duda a desempeñar la función tan importante y sana que en otros países ha cumplido el fideicomiso de inversión. Cuando la experiencia sobre certificados de participación sea más amplia, probablemente convendrá completar la regulación legislativa de este documento por hoy muy esquemática y quizás las emisiones que combinen la seguridad de cierto rendimiento mínimo con la posibilidad de ganancias por incrementos en las cotizaciones de los valores del fondo común.

Conviene decir unas palabras sobre el fideicomiso en México. Esta institución fue introducida tímidamente en la Ley Bancaria de 1926, pero explicablemente no fue bien comprendida en un principio por la preocupación de encajarla dentro de las tradiciones de nuestro Derecho Civil. La Ley de 1932 de Títulos y Operaciones de Crédito ya la reguló mejor y más ampliamente, confiando con acierto la función fiduciaria de modo exclusivo a las instituciones de crédito. Empero, esta medida saludable detuvo por varios años el desarrollo del fideicomiso, pues lo que ganó en garantías de seguridad lo perdió en posibilidades de utilización para el público al negarse la aportación tan conveniente en muchos casos y a veces necesaria del conocimiento especializado para la ejecución de los fines perseguidos al constituirse el fideicomiso. Con este propósito la Ley de mayo de 1941 creó los comités técnicos o de inversión de fondos como órganos auxiliares de las instituciones fiduciarias, que las descargan de responsabilidad si así lo quiere el fideicomitente y que se han generalizado mucho en los últimos años.

Es de esperarse que aparte del desarrollo tan peculiar en México, pues apenas tiene un correlativo parcial en Australia,

del fideicomiso de fondos públicos en conexión con la emisión de valores de Estado, esta institución se desenvuelva mejor en actividades privadas. Síntoma de esto es el precepto de la Ley de Quiebras que encarga el desempeño de las sindicaturas a las sociedades fiduciarias (aunque, como es claro, la sindicatura no es jurídicamente un fideicomiso). En las herencias, en la administración de patrimonios de menores o de instituciones de utilidad pública, etcétera, mucho podrá hacerse sin duda, si se logra desterrar la viciosa tendencia de utilizar el fideicomiso más que por lo que es en sí, por las facilidades de documentación que otorga y a veces, lo que es peor, para burlar francamente algunas disposiciones legales. No parece obstáculo para esto la diferencia de tradición jurídica del fideicomiso, como lo muestran con elocuencia las venturosa experiencias de Canadá, Panamá y Louisiana, E. U. A.

Aun cuando las instituciones de seguros no son instituciones de crédito, sí constituyen poderosos instrumentos de inversión, pues al mismo tiempo que recogen en cantidad apreciable ahorros del público asegurado, se ven precisadas, por la técnica misma del negocio, y por disposición de la ley, a constituir reservas que invierten adquiriendo créditos amortizables a largo plazo. El 26 de agosto de 1935 se expidió la Ley General de Instituciones de Seguros que actualmente está en vigor, cuya característica principal consiste en, además de hacer más rígida la inspección del funcionamiento de las instituciones por parte del Estado, obligar a las empresas a invertir en el país una parte considerable de sus reservas. La expedición de la Ley motivó el retiro de la casi totalidad de las sociedades extranjeras, augurándose además un fracaso a la actividad aseguradora nacional, por creerse que se carecía de los suficientes conocimientos técnicos y relaciones internacionales para mantener la situación creada. Sin embargo, la experiencia demostró que la vigilancia del gobierno en la for-

ma estatuida era eficaz para el desarrollo y la estabilidad del seguro, y se organizaron empresas mexicanas para tomar el lugar de las extranjeras que se habían retirado, empezando a trabajar con éxito creciente y logrando, además, reaseguros extranjeros en buenas condiciones, sobre todo con compañías americanas.

En el año de 1934, inmediato anterior al de la vigencia de la Ley, las reservas de las instituciones de seguros llegaron a \$ 41,922,752.00 siendo sus renglones más importantes los valores extranjeros y bienes raíces, que alcanzaban a \$ 19,016,807.00 y \$ 9,663,335.00 respectivamente, mientras que los valores nacionales sólo llegaban a la cantidad de \$ 2,241,182.00.

A partir de la promulgación de la ley, año tras año se registra un incremento constante tanto en los capitales invertidos en empresas de seguros como en las reservas de las compañías.

El Gobierno federal tiene, directamente, el control de una compañía de seguros de vida, Seguros de México, S. A., e indirectamente el de una compañía de seguros de daños, Aseguradora Mexicana, S. A. Durante el actual sexenio presidencial los recursos de ambas instituciones se han incrementado constantemente y su situación reflejada en sus cuentas de resultados muestra una situación sólida y próspera.

La Secretaría de Hacienda es auxiliada en su política de crédito por un grupo de instituciones nacionales de crédito que operan bajo el control directo del gobierno federal y que se agrupan de modo estrecho alrededor del Banco Central.

A continuación se hace una reseña de la situación financiera y de las funciones de cada una de estas instituciones.

#### NACIONAL FINANCIERA

En el mes de diciembre de 1940, el gobierno federal estimó necesario reorganizar la institución denominada Nacional Financiera con los siguientes fines:

1. Promover y auxiliar financieramente a empresas destinadas a la producción, principalmente aquellas que por lo costoso de su financiamiento y la incertidumbre o lentitud de sus resultados no atraían a la iniciativa privada, como a las directamente proyectadas por los particulares;

2. Formar un mercado nacional de valores canalizando la inversión de los ahorros de los particulares hacia los valores públicos y a los necesarios para la industrialización del país;

3. Actuar como agente financiero del gobierno federal.

Puede afirmarse que la Nacional Financiera ha satisfecho las finalidades de su reorganización y, así, desde 1941 las empresas que con anterioridad no habían podido establecerse en la República porque demandaban la inversión de fuertes capitales, han sido promovidas directa o conjuntamente con intereses privados por esa institución. Del 1º de enero de 1941 a la fecha, la Nacional Financiera ha hecho las siguientes aportaciones principales a la industria nacional:

I. Altos Hornos de México, S. A., \$ 75,000,000 para la instalación de una industria siderúrgica en Monclova, Coahuila;

II. Industria Eléctrica de México, S. A., \$ 27,000,000 para la instalación de una planta para fabricar artículos eléctricos;

III. Nueva Compañía Eléctrica Chapala, S. A., \$ 24,000,000 para los proyectos hidroeléctricos de Puente Grande, Juntas y Colimilla;

IV. Compañía Industrial de Atenquique, S. A., \$ 11,000,000 para la instalación de una planta productora de papel;

V. Guanos y Fertilizantes de México, S. A., \$ 10,000,000 destinados a la resolución del problema de los fertilizantes en la República;

- VI. Industria del Cemento (Compañía Mexicana de Cementos Apasco, S. A., Cementos Portland del Bajío, S.A., Cementos Guadalajara, S A., Cementos Oaxaca, S. A., Cementos Portland Moctezuma, S. A.) más de \$ 13,000,000;
- VII. Carbonífera Unida de Palau, S. A., \$ 4,500,000 para capacitarla en la debida explotación de las minas de Palau;
- VIII. Industria Azucarera (Centrales Sanalona y Guayalejo, Ingenio de Tamazula, etcétera) \$ 65,000,000 entre créditos concedidos y pendientes de ejercicio, debiendo aumentarse la cifra de \$ 9,500,000 otorgados para realizar la organización del Ingenio del Mante;
- IX. Industria Textil (Nuevas Fibras Calpulalpan, Nuevas Fibras Textiles, S. A., etcétera) \$ 3,000,000;
- X. Industria Empacadora de Productos Alimenticios (Empacadoras Calidad, S. A.) \$ 2,000,000;
- XI. Industrias diversas y de transformación (cinematográfica, vidriera, etc.) \$10,000,00;
- XII. Industria petrolera, \$ 75,000,000 entre otros fines para la instalación de la planta de gasolina de 100 octano en Azcapotzalco;
- XIII. Ferrocarriles Nacionales de México, 15,000,000 dólares para la adquisición de equipo;
- XIV. Comisión Federal de Electricidad, 20,000,000 dólares para la adquisición de maquinaria generadora de energía eléctrica;
- XV. Constructores de caminos nacionales, \$ 20,000,000 para la adquisición de equipo.
- XVI. Industrias de fibras artificiales, principalmente rayón (Celanese Mexicana, S. A. y Viscosa, S. A.) directamente o por cuenta del gobierno federal \$ 27,000,000. No se enumeran otras inversiones de menor cuantía.
- XVII. Cobres de México, más de \$ 2,000,000 para instalar la primera planta de cobre electrolítico en el país.

Para proveer al financiamiento de las empresas antes enumeradas, la Nacional Financiera ha obtenido del Export Import Bank of Washington diversos créditos que, en total, ascienden a 63,000,000 dólares, que han permitido la adquisición de maquinaria para las industrias, sin disponer de las reservas en dólares del Banco de México y, asimismo, capacitar al gobierno federal para la realización de obras industriales de interés nacional, como las de electrificación y rehabilitación de ferrocarriles y petróleos. De esta suma restan por utilizar 38,500,000 dólares.

Por lo que respecta a la intervención de la Nacional Financiera para la formación de un mercado de valores, la institución ha tenido y tiene una influencia decisiva en la formación y regulación de dicho mercado.

Mientras en el año de 1940 el movimiento de valores públicos ascendió a \$45,000,000, en 1945 llegó a \$ 1,754,000,000 y en el período 1941-1945 subió a \$7,877,000,000. El movimiento de valores hipotecarios e industriales que en 1940 fue de \$16,000,000, en 1945 llegó a \$1,627,000,000 y en el período de 1941-1945 alcanzó a \$5,158,000,000. El movimiento de valores bancarios y de seguros que en 1940 fue de \$7,000,000, en 1945 subió a \$84,000,000 y en el período 1941-1945 llegó a \$287,000,000.

Por otra parte, es la primera institución dentro del país que en el curso de cinco años ha podido colocar entre el público mexicano Certificados de Participación con valor nominal original de \$ 266,000,000, títulos financieros dólares por valor de 12,000,000 dólares y otros títulos financieros con un valor total de \$ 11,450,000. La aceptación por el público de los títulos emitidos por la Nacional Financiera permitió por primera vez aportar sumas muy considerables a industrias que, por la magnitud de recursos que demandaban, no habían podido establecerse, y ello sin necesidad de recurrir al Banco

Central, sino disponiendo de los fondos que hasta entonces habían permanecido inactivos.

En cuanto a las emisiones de Bonos de los Estados, bastará recordar que hasta 1940 dichos valores no tenían aceptación en el público y en algunos casos bonos garantizados con impuestos federales llegaron a colocarse a menos del 70 por ciento de su valor nominal y actualmente circulan en el mercado de valores muy cercanos a la par.

Además de lo anterior, el apoyo de la Nacional Financiera a las sociedades financieras del país es decidido y constante para permitir a dichas instituciones el financiamiento de industrias.

#### BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR

A fines de 1940 la guerra había alterado sensiblemente las condiciones normales del comercio internacional; en consecuencia, los programas realizados en la organización de las exportaciones y aun en la producción de algunos artículos que constituyan renglones importantes de nuestro comercio exterior, perdieron en gran parte su significación y eficacia y, al mismo tiempo, se desvanecieron las posibilidades de continuar esa labor en vista de la desorganización de los canales de comercio y la incertidumbre de los mercados.

Las funciones del Banco Nacional de Comercio Exterior tuvieron que sufrir, necesariamente, un cambio en su original concepción, para ajustarse en lo posible a la nueva situación creada. Por otra parte, y, a la vez, se estimó conveniente, por razones de interés general, que el Banco encaminara sus actividades a abordar aquellos problemas que habían sido creados precisamente por el desajuste sufrido en nuestro comercio con el extranjero a causa de la guerra.

El Banco Nacional de Comercio Exterior ha venido dando el financiamiento necesario para las operaciones que a través

de diversas entidades se han realizado con el propósito de influir favorablemente en los precios de artículos de primera necesidad o de gran importancia en nuestra economía.

Estas operaciones se han relacionado principalmente con las compras en el país y con las importaciones de arroz, aceites y grasas, trigo y harina, maíz, frijol, azúcar y otros productos de menor importancia. Además, se ha financiado el programa del gobierno federal respecto al algodón, cuya finalidad fue manejar los excedentes de las cosechas de esta fibra de los años de 1943 y 1944, como medio de sostener precios remunerativos a los agricultores. Asimismo son importantes los créditos concedidos para proteger los precios del café en los mercados rurales, y mejorar los términos de la contratación de la venta de este grano en el extranjero.

Debido a las restricciones impuestas por diversos países a la exportación de determinados artículos, y como consecuencia también de las dificultades de transporte que han prevalecido y que fueron extremadamente críticas en algunas épocas, México no podía ni puede aún cubrir la deficiencia de su producción en ciertos renglones cuyo fomento era indispensable, de manera que se consideró de capital interés impartir crédito con este objeto. Por ello y en vista de explicables reticencias de parte de la banca privada para ir en auxilio de la agricultura, el Banco ha venido concediendo créditos a los sectores que otras instituciones especializadas del Estado no podían cubrir. Con tal fin ha actuado a través de instituciones bancarias y financieras filiales que han creado o controlado, y por conducto de instituciones de crédito privadas que han aceptado financiar explotaciones agrícolas ubicadas en las zonas en que ellas operan.

Es también muy importante el volumen de crédito concedido por el Banco Nacional de Comercio Exterior, a través del Banco Nacional de Crédito Ejidal, para intensificar y ampliar el cultivo en los ejidos.

El importe total de los préstamos concedidos para el fomento de la producción, especialmente la agrícola, en los últimos años, ha fluctuado alrededor de 291 millones de pesos, y para la explotación de los ejidos se han suministrado anualmente cantidades que ascienden a 60 millones.

Independientemente de los créditos que con los fines que se indican ha otorgado el Banco, éste ha concedido préstamos para la importación de diversos artículos, especialmente de aquellos cuya introducción al país y distribución en él se hallan sujetos a regímenes establecidos por el Estado por razones de interés general. Entre esas importaciones se cuentan las de papel, cacao, productos químicos necesarios para la agricultura y maquinaria. Los créditos comerciales dentro de los cuales se hallan los que se relacionan con las operaciones a que antes aludimos, han fluctuado, en los últimos años, alrededor de 272 millones de pesos.

El volumen total de crédito concedido durante el quinquenio 1941-1945 ascendió a 1,492 millones de pesos, y las recuperaciones en el mismo período a 1,196 millones, diferencia representada por créditos no vencidos. El promedio de créditos concedidos por año es de 298 millones; sin embargo, si se considera exclusivamente el monto de las operaciones de los tres últimos ejercicios, dicho promedio se eleva a 416 millones.

El Banco inició sus operaciones el 1º de julio de 1937 con un capital de \$ 6,424,800. Al 31 de diciembre de 1940 el capital se había elevado a \$ 7,010,119.27 y se habían creado reservas que en conjunto sumaban \$ 1,664,188.46. Según balanza al día último de diciembre de 1945, el capital ascendía a \$ 8,563,500 y las reservas a la suma de \$14,732,576.34 que representaban el 172 por ciento del capital. El total de recursos propios, capital y reservas, con que actualmente cuenta la institución, representa el 362 por ciento del capital con que inició sus operaciones.

Las utilidades obtenidas hasta 1940, inclusive, eran de \$ 3.966,794.03 y las correspondientes al quinquenio de 1941-1945 ascendían a \$ 23.434,885.20, lo que hace un total de \$ 27.401,679.23. De estas utilidades, después de cubrir los impuestos que las gravan, se han constituido las reservas a que antes se hace referencia y se han pagado dividendos a razón de seis por ciento hasta el año de 1943 y de siete por ciento a partir del siguiente.

### *Ingresos y egresos*

Los ingresos del erario federal durante el último sexenio revelan una tendencia ascendente ininterrumpida:

<i>Años</i>	<i>Millones de pesos</i>
1941	668
1942	751
1943	1,092
1944	1,295
1945	1,403
1946	1,500*

Este fenómeno obedece a varias causas. En primer lugar, es revelador de una muy intensa actividad económica del país durante ese período, consecuencia a su vez, por una parte, del vasto programa de obras públicas, y, en general, de inversiones estatales iniciado durante el gobierno del señor General don Lázaro Cárdenas, y después, de las repercusiones que en la economía mexicana tuvo el conflicto mundial. El aumento tan considerable, lo mismo en el precio que en volumen de nuestras exportaciones, y la reducción comparativa de nues-

---

\*Dato estimado.

tras importaciones a partir de 1942, hechos que, combinados, aceleraron el crecimiento de los saldos favorables de nuestra balanza de pagos y correlativamente de nuestra circulación monetaria, provocaron un auge general en los negocios que tuvo que reflejarse de modo necesario en los arbitrios públicos.

El examen de la forma como se descomponen en los últimos años los ingresos nacionales muestra hasta qué punto se ha avanzado en la consecución de una saludable finalidad: disminuir, en lo posible, la incidencia del comercio exterior sobre nuestras rentas públicas, con lo que se da a éstas mayor estabilidad.

Efectivamente, los impuestos que gravan al comercio exterior (entre los que se incluyen, además de los de importación y exportación, los que gravan la exportación de recursos naturales, porque recaen casi todos sobre artículos que en su mayor parte se destinan a la exportación) han ido descendiendo en importancia con respecto al total de ingresos, pues

en 1941	constituyeron el 37% del total,
en 1942	"      el 31% del total
en 1943	"      el 29% del total
en 1944	"      el 25% del total
en 1945	"      el 27% del total
y en 1946	"      el 25% del total

En cambio, el impuesto sobre la renta ha aumentado su importancia relativa:

en 1941	representó el 10% de los ingresos totales
en 1942	"      el 12% de los ingresos totales
en 1943	"      el 24% de los ingresos totales
en 1944	"      el 27% de los ingresos totales
en 1945	"      el 23% de los ingresos totales
y en 1946	probablemente el 28% de los ingresos totales.

Hubo que levantar moderadamente ciertas cuotas que se detallarán enseguida al hablar en particular de cada uno de los impuestos, pero se procuró siempre, por un lado, no agravar la situación de los grupos de ingresos fijos que más han venido padeciendo con la elevación de los precios, y, por otro, seguir el principio tantas veces declarado por los diversos regímenes revolucionarios que se han sucedido en el poder, de dar primacía a los impuestos directos sobre los indirectos que, aunque de más fácil recaudación, son injustos, regresivos, agravan las desigualdades sociales y son propios de sistemas fiscales anticuados y deficientes. Mientras en 1931 los impuestos indirectos representaban aproximadamente el 72 por ciento del total de ingresos y los impuestos directos el siete por ciento, en 1944 los primeros habían bajado al 43 por ciento y subido los segundos al 29 por ciento.

Por otra parte, durante el período de 1941-1946, el sistema fiscal mexicano continuó su desarrollo hacia formas de tributación más modernas y adecuadas a los propósitos ya anotados de procurar disminuir las repercusiones de factores exteriores sobre nuestra economía. Mientras hace veinte años, durante el período 1921-1925, la mayor parte de los ingresos del erario provenían de los impuestos sobre el petróleo, la minería, el comercio exterior y, entre los impuestos interiores, y el del timbre, hoy proviene de los impuestos sobre la renta y la industria, habiéndose reducido la significación de los impuestos al petróleo y a la minería en una enorme proporción con respecto al total de ingresos, lo que quiere decir que nuestro país depende cada vez menos de sus industrias extractivas.

El impuesto sobre la renta, creado el año de 1925 como una de las principales modificaciones que el régimen revolucionario introdujo en nuestro sistema fiscal, se ha convertido hoy en el renglón principal de ingresos en sustitución del tradicional del comercio exterior. Si fijamos la recaudación de este impuesto el año 1941 igual a 100, tenemos los siguientes índices de incremento para los otros cinco años:

<i>Años</i>	<i>Recaudación en millones de pesos</i>	<i>% de aumento respecto a 1941</i>
1941	55	100
1942	77	140
1943	217	395
1944	302	549
1945	308	560
1946	330	600

La causa fundamental de ese importante incremento de las recaudaciones del impuesto sobre la renta radica en el desarrollo de la actividad económica general, aunque también, en cierta medida, en la elevación de algunas cuotas. Así, por ejemplo, al derogarse el impuesto sobre el superprovecho que rendía aproximadamente 15 millones de pesos anuales, y con objeto de repartir entre mayor número de causantes la carga tributaria, se elevaron, en diciembre de 1941 y posteriormente, en enero de 1943, las cuotas de las cédulas I, II y III que gravan las utilidades derivadas de la expropiación de negocios comerciales, industriales o agrícolas (cédula I); las procedentes de intereses, dividendos, rentas, regalías, participaciones, etcétera (cédula II), y las que provienen de participaciones derivadas de la explotación del subsuelo o de concesiones otorgadas por el Estado (cédula III). La cuota máxima para la cédula I subió del 20 al 30 por ciento; para la cédula II del 26.5 al 33.1 por ciento y para la cédula III del 33 al 41.2 por ciento. A esto hay que agregar el establecimiento de un nuevo concepto de gravamen en la cédula II, el impuesto sobre dividendos, que aumentó la recaudación de esta cédula en cerca de 36 millones de pesos en 1943 y que, además, dobló la importancia relativa de las recaudaciones de esta cédula en comparación con las otras. En marzo de 1945

se amplió el concepto de gravamen de este impuesto sobre dividendos, haciéndolo abarcar a toda clase de sociedades y no sólo a las constituidas por acciones. También en enero de 1943 se restableció –para las causantes empresas– el impuesto sobre rentas de inmuebles en la cédula I.

Hasta hoy, por dificultades técnicas principalmente que no permitirían un control adecuado, el impuesto sobre la renta sigue siendo un tributo cedular. Debe esperarse, sin embargo, que en el futuro pueda llegar a transformársele en un impuesto global, lo que permitirá que sin la elevación de las cuotas los rendimientos por este capítulo crezcan en forma más considerable y con respeto estricto al principio de la capacidad contributiva. Debido a este vacío de nuestra legislación, algunas de las ganancias de mayor volumen logradas en años recientes, como por ejemplo las derivadas de operaciones con bienes raíces, no han rendido al Estado la contribución que hubiese sido justo esperar de ellas. Así como tampoco las obtenidas por las ventas de empresas o de participaciones en ellas.

Los impuestos a la industria han crecido también en forma muy importante durante el sexenio que se viene comentando. Despues de las recaudaciones del impuesto sobre la renta, es el renglón de ingresos que mayor incremento experimentó durante el período, según puede verse por las cifras siguientes, que no incluyen las cantidades otorgadas como subsidios:

<i>Años</i>	<i>Millones de pesos</i>	<i>% de incremento con relación a 1941</i>
1941	86	100
1942	130	151
1943	148	172
1944	217	252
1945	256	298
1946	250	291

Las causas de esta tendencia ascendente en las recaudaciones por impuestos a la industria son, en términos generales, las mismas que han sido ya enunciadas como razón del aumento general de los ingresos del Estado pero, naturalmente, existen motivos especiales para cada impuesto en particular.

En algunos casos, como en el del impuesto del 10 por ciento sobre las entradas brutas de los ferrocarriles y empresas anexas, que tuvo un aumento de más de 500 por ciento en los primeros cinco años, al subir de ocho millones de recaudación en 1941, a 43 en 1945, el incremento se debió al enorme aumento del tráfico ferrocarrilero motivado por las restricciones que la guerra impuso al marítimo y al de camiones por carretera, así como por el aumento del volumen de mercancías que el mismo conflicto obligó a transportar.

En otros casos, como en el del impuesto del 10 por ciento sobre el consumo de energía eléctrica, que se destina al programa de electrificación del país, la recaudación aumenta por una parte, cuando el consumo se incrementa, como ha sucedido durante el período que se considera, en el que el aprovechamiento de energía eléctrica por parte de la industria y el comercio ha crecido fuertemente en igual forma que el establecimiento de nuevas plantas generadoras, y, por otra, cuando se elevan las tarifas del precio de la energía eléctrica, como sucedió en 1945. El producto de este impuesto subió de 10 millones en 1941 a 17 en 1945.

En otros impuestos el incremento se debe a perfeccionamiento de las formas de recaudación, como en el caso del impuesto sobre cerillos y fósforos.

En el caso del impuesto sobre alcoholes, aguardientes y mieles incristalizables el aumento de la recaudación se debió fundamentalmente a una mayor producción provocada por el incremento de las exportaciones en los años de 1943 y 1944 y, en parte también, a algunas variaciones de las cuotas. En

cambio, la recaudación se redujo en 1945 y probablemente también en 1946 porque la exportación de licores se ha suspendido y porque se han reducido las cuotas del impuesto.

El impuesto sobre consumo de gasolina y otros productos ligeros del petróleo, y el de tabacos, subieron de 29 millones en 1941 a 74 millones en 1945 y de 21 a 45 millones, respectivamente, como consecuencia lógica del mayor consumo que hoy se hace de estos productos y en parte, también, como resultado de algunos aumentos en las cuotas. El rendimiento del impuesto sobre cerveza se duplicó de 1941 a 1945 de 8 a 16 millones como resultado del crecimiento del consumo y de la exportación.

La recaudación por concepto del impuesto al azúcar es la única que no ha aumentado en virtud de que el gobierno ha tenido que subsidiar a esta industria con el objeto de alentarla a aumentar la producción que hasta la fecha no ha sido suficiente para satisfacer el consumo del país.

Los renglones que se refieren a los impuestos sobre el aguamiel y los productos de su fermentación y sobre las explotaciones forestales acusaron un aumento que debe considerarse como normal.

Se crearon dos nuevos impuestos: el del anhídrido carbónico que pagan los fabricantes de aguas gaseosas y que ha producido un rendimiento de cerca de dos millones anuales de pesos, y el que grava la industria de hilados y tejidos, que tiene las características de un impuesto de derrama cuya recaudación mínima anual debe ser de 10 millones de pesos. Cada empresa se obliga a pagar una cuota fija de acuerdo con las unidades de trabajo que posee y también de acuerdo con la clase de artículo que elabora. No era ésta la forma en que el Estado proyectó gravar esta industria, pero la aceptó, accediendo a la petición hecha por los mismos industriales y de acuerdo con su política de colaboración con todos los secto-

res, a pesar de que, durante el período bélico, esta rama industrial proporcionó buenas utilidades.

Los tradicionales impuestos al comercio exterior, aunque no ocupan ya el primer lugar, siguen figurando en la Hacienda Pública mexicana entre las principales fuentes de recaudación.

A partir de 1932 las recaudaciones por concepto de importaciones acusan una tendencia francamente ascendente con pequeños periodos de receso como el comprendido precisamente en el sexenio 1941-1946 y que tuvo su origen en las condiciones creadas por el conflicto armado. Las recaudaciones de este renglón en el sexenio acusan primero un período de descenso; en 1941 fueron de 141 millones de pesos, en 1942 de 101 y en 1943 de 98. A partir de entonces reanudan su marcha ascensional, pues en 1944 se elevan a 132 millones, en 1945 a 161 y se estima que para 1946 alcancen la cifra de 165 millones.

Aunque los rendimientos de este impuesto han venido creciendo en números absolutos, su importancia en relación con los demás renglones de ingresos ha descendido en 1941 representaron el 21 por ciento de la recaudación total, en 1942 el 13 por ciento, en 1943 el nueve por ciento, en 1944 el 10 por ciento, en 1945 el 12 por ciento y en 1946 probablemente representen esta misma proporción. Hemos explicado ya brevemente la razón de esta disminución relativa de todos los renglones del comercio exterior.

En cuanto a la política que el Gobierno federal ha seguido en materia de aranceles puede decirse que, en general, ha tenido a evitar la necesidad de importar artículos susceptibles de ser elaborados en el país para el consumo interno; la protección no ha sido en ningún caso exagerada, sino que se ha encaminado más bien hacia un proteccionismo racional y moderado que tenga en cuenta también los intereses del consumidor.

En forma más particular esta política estuvo siempre orientada a lograr los siguientes objetivos: la reducción de impuestos a las materias primas de importación necesaria, como en el caso del ácido maleico, el bromo, el potasio, el sodio, y otros muchos artículos; a facilitar la obtención de artículos indispensables para la vida provocando el aprovechamiento de nuestros productos animales y vegetales para su transformación y conservación; a desarrollar todas las actividades conexas a la minería; a impulsar la industria siderúrgica para obtener la fabricación de productos secundarios que favorezcan la instalación en el país de plantas para producir maquinaria y aparatos para la agricultura y la industria; así como herramientas de mano y mecánicas, necesarias para talleres especializados; a lograr igual impulso para las industrias de los demás metales, del vidrio y del cristal, de la cerámica y la porcelana, de la artisela, del cemento, etcétera; a impulsar las industrias químicas que fabrican materias primas necesarias para otras industrias de transformación, como las productoras de sosa cáustica y otros artículos derivados de la industria del cloro y de la transformación de la sal común, la del ácido sulfúrico, la de la destilación de maderas, la de la hulla, etcétera. Respecto a los productos manufacturados, la misma política estuvo orientada en primer lugar a facilitar el uso de los mismos con el objeto de incrementar el consumo, para después estudiar cuotas diferenciales tendiendo a favorecer las operaciones más sencillas de acabado, montaje, etcétera, de los productos semielaborados, extendiendo sucesivamente la protección a pasos más avanzados de la fabricación y siempre con el propósito de llegar a integrar totalmente las industrias respectivas.

La política arancelaria ha tenido, además, a facilitar la importación de los elementos necesarios para la subsistencia, a fin de combatir el alza de los precios. Se ha cuidado siempre

que los beneficios de la protección no se traduzcan, como generalmente se cree, en igual elevación de precios, sino que, y es satisfactorio decirlo, en la mayoría de los casos, los niveles de precios, sino que, y es satisfactorio decirlo, en la mayoría de los casos, los niveles de precios han resultado inferiores a los que prevalecían antes de que las industrias fueran protegidas.

En términos generales, la protección ha venido decreciendo en los últimos doce o trece años como una consecuencia de la elevación de los precios, pues como nuestro sistema arancelario es por unidad, principalmente por peso, y las cuotas en casi todos los casos han seguido siendo las mismas, no obstante que el valor de las mercancías se ha elevado considerablemente, el resultado ha sido prácticamente una reducción de la imposición *ad valorem*.

Si compartamos las cifras del valor de las importaciones con las recaudaciones por impuestos a esas mismas importaciones, observamos que cada vez se han ido gravando en menor proporción las mercancías traídas del extranjero. Mientras en 1932 una importación de 180 millones de pesos dio una recaudación de 54 millones, es decir, el 30 por ciento del valor de las importaciones, en 1945 la importación de 1,600 millones produjo 146 millones, es decir, sólo el nueve por ciento de su valor.

Todo esto significa que la importancia de nuestros aranceles se ha reducido sensiblemente frente a la de los países que tienen sistemas *ad valorem*. Dadas las nuevas condiciones y problemas que la posguerra presenta para nuestro desarrollo económico, entre los cuales figuran en forma prominente los que se refieren a nuestro comercio exterior en relación con una posible industrialización del país, se hará seguramente necesario mantener una constante observación sobre nuestros aranceles para sujetarlos a las necesidades y conveniencias que presente la nueva situación.

El producto del impuesto sobre las exportaciones, excluyendo las cantidades que se recaudan sólo virtualmente, puesto que son otorgadas en la forma de subsidios, acusó de 1941 a 1946 un movimiento opuesto al del rendimiento de los impuestos a la importación. Mientras éste decreció en los años de la guerra para volver a incrementarse al terminar el conflicto, el de las exportaciones se elevó durante los años de 1942 y 1943 para decaer un poco en los años subsiguientes. De 41 millones de recaudación en 1941 se pasó a 65 millones de 1942, a 125 en 1943 para bajar en 1944 a 97 y recuperarse un poco en 1945 con 114 millones.

En algunos casos se han usado las cuotas con el propósito de impedir la salida de elementos necesarios para la economía del país. Basado en esta consideración el Ejecutivo estimó pertinente elevar los impuestos de explotación de diversos productos alimenticios de consumo necesario, para evitar su escasez en el país, y autorizar, en algunos otros la introducción libre de impuestos, de artículos en que nuestra producción ha venido siendo insuficiente.

En otros casos, se ha usado el arancel de exportación para fomentar el uso de determinadas materias nacionales o para crear un aliciente en favor de la exportación de los productos más elaborados, mejor seleccionados, o en general, de aquellos que tienen mayor aceptación en los mercados extranjeros.

Finalmente, en la mayor parte de los casos, los impuestos arancelarios a la exportación tienen, casi en su totalidad, puramente una finalidad de regulación económica, pues se recaudan sólo virtualmente en vista de que son devueltos en forma de subsidios si se llenan determinados requisitos, con el objeto de encauzar la exportación por derroteros en que los productores obtengan mayores beneficios, ya sea evitando intermediarios, u organizando la explotación para evitar la competencia que se hacían entre sí los mismos productores.

El impuesto del 12 por ciento sobre el aforo de los productos que se exporten fue establecido con el objeto de que el Estado participara en las ganancias que los explotadores obtuvieran del beneficio cambiario derivado de la depreciación que el peso mexicano tuvo frente al dólar a partir del año de 1938. Desde entonces, las recaudaciones por este concepto han venido aumentando paulatinamente; en 1941 fueron de 38 millones, en 1942 de 72, en 1943 de 108, en 1944 de 100 y en 1945 de 106. Aunque hasta cierto punto es verdad que el impuesto del aforo ha venido dejando de ser una participación del Estado en el beneficio cambiario para irse convirtiendo más bien en una simple carga fiscal, también es cierto que si nuestras exportaciones tuvieron un fuerte desarrollo durante la guerra, con ganancias importantes, el país requería también, por el estado de guerra en que se encontraba, de una mayor participación del Fisco en los ingresos derivados de esa actividad económica. Ahora bien, esta mayor participación realizada a través del impuesto de aforo, en las ganancias de la exportación, no ha significado, de ningún modo, una restricción en esta actividad, pues ella ha seguido su tendencia ascendente iniciada desde el año de 1932 como se demuestra con las cifras siguientes que, en millones de pesos, expresan el valor de las exportaciones anuales realizadas desde 1932:

<i>Años</i>	<i>Valores de las exportaciones</i>	<i>Años</i>	<i>Valores de las exportaciones</i>
1932	305	1939	914
1933	365	1940	960
1934	644	1941	730
1935	750	1943	1,130
1936	775	1944	1,047
1937	892	1945	1,333
1938	838		

Hay que apuntar que es muy posible que estas cifras estadísticas puedan acusar errores de menos en un 20 por ciento como míni-

mo, pues es sabido que se basan en los datos que los causantes presentan en sus declaraciones y que tienden a reducir el valor real de los productos, con el objeto de eludir o disminuir ciertos gravámenes como el del impuesto del timbre o el de la renta. Investigaciones realizadas en particular con algunos artículos de exportación, así lo han confirmado.

El otro renglón de ingresos, que en su parte principal puede considerarse como proveniente de gravámenes a artículos que en casi su totalidad se destinan a la exportación, es el de los impuestos a la explotación de recursos naturales cuyo desarrollo en los últimos años fue también hacia el alza en las recaudaciones. De 32 millones recaudados en 1941 los ingresos por este concepto subieron sucesivamente durante 1942, 1943, 1944 y 1945 a 42, 45, 62, y 70 millones, respectivamente, mientras que para 1946 se estima que la recaudación bajará a 56 millones.

Los incisos principales de esta fracción de la Ley de Ingresos son los que gravan la producción de metales y compuestos metálicos y, a partir de 1943 en que se estableció, el impuesto de emergencia sobre la producción de plata. La recaudación por estos dos conceptos ha sido de 1941 a 1945, de 24, 36, 40, 53 y 54 millones o sea aproximadamente poco más de las dos terceras partes de las recaudaciones totales de los impuestos sobre la explotación de recursos naturales.

Las causas principales de estos incrementos en la recaudación son, aparte de las ya analizadas, el alza de precio de los principales metales con motivo de la demanda bélica, la creación del impuesto suplementario al oro y la reapertura de fundos mineros que anteriormente no se trabajaban por incostearabilidad en la producción, pero que las exigencias ineludibles del conflicto bélico volvieron a poner dentro de márgenes de costearabilidad.

Las recaudaciones del impuesto sobre producción de petróleo y exportación y el del 10 por ciento adicional y dos por ciento

para las juntas de mejoras sobre los mismos conceptos se redujeron, sobre todo en 1941 a 1943, como consecuencia de la disminución en la exportación de este importante producto.

Uno de los impuestos más antiguos de nuestro sistema fiscal, el impuesto del timbre, es el que ha aumentado con mayor regularidad durante el sexenio 1941-1946: 53 millones produjo en 1941; 62 en 1942; en 1943, 79; llegó a 90 en 1944 y a 102 en 1945, esperándose que para 1946 alcance una recaudación de 119 millones.

Consecuente el Gobierno con su política de industrialización, expidió en 1941 la Ley de Industrias de Transformación que fue sustituida en 1946 por la Ley de Fomento de Industrias de Transformación cuyo objeto primordial es el de fomentar y desarrollar las industrias nuevas y necesarias.

Hasta febrero de 1946 se habían establecido al amparo de esta ley, 432 industrias en las que se habían empleado cerca de 25,000 trabajadores entre técnicos y obreros e invertido alrededor de 300 millones de pesos.

Los egresos realizados por el Gobierno federal han seguido también el mismo curso que los ingresos. Han aumentado durante el quinquenio de 1940 a 1945 en más del 100 por ciento. He aquí en números cerrados el monto anual de las erogaciones del Estado:

<i>Años</i>	<i>Millones</i>	<i>Años</i>	<i>Millones</i>
	<i>de pesos</i>		<i>de pesos</i>
1941 -	705	1944 -	1,453
1942 -	865	1945 -	1,568 <sup>1</sup>
1943 -	1,109	1946 -	1,202 <sup>2</sup>

<sup>1</sup>Datos provisionales.

<sup>2</sup>Datos presupuestales.

El presupuesto de la Defensa y el de la Marina aumentaron de 133 millones en 1941 a 246 en 1945 y los de carácter marcadamente administrativo, como son los de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los de Comunicaciones, Relaciones y Procuraduría que en 1941 sumaron 37 millones, subieron únicamente 8 millones en los cinco años. Los ramos de Educación, Salubridad y Asistencia y de Asuntos Indígenas, cuya importancia social es obvia, duplicaron sus asignaciones presupuestales, pues pasaron de 126 millones en 1941, a 255 millones en 1945.

Durante el período presidencial que se reseña, los gastos públicos se han podido realizar con los ingresos normales que el erario ha obtenido a título de impuestos, derechos y aprovechamientos, con el producto de los empréstitos colocados tanto en el público como en los bancos y con los créditos de que se ha hablado en el curso de esta exposición. En ese sentido puede afirmarse que en los ejercicios comprendidos en el actual período, los presupuestos han estado equilibrados, pues como ya se explicó, las cantidades obtenidas a crédito, han servido para financiar en parte bienes productivos de capital. Sin embargo, todos los años el Banco de México ha absorbido Bonos de Tesorería a corto plazo para cubrir deficientes transitorios o bien para hacer frente a pagos en el exterior.

Esto no obstante, con los pagos que se han hecho hasta la fecha al Banco de México y los que se calcula poder realizar hasta la terminación del período, quedarán totalmente canceladas las obligaciones a corto plazo que el Gobierno ha contraído durante el período, y se habrá amortizado en parte muy importante el sobregiro que la administración anterior tuvo con el Banco de México y que quedó titulado mediante autorización expresa del Congreso de la Unión.

## INVERSIONES REALIZADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL DURANTE EL SEXENIO 1941-1946

## Primera Parte

Concepto	Total	Con cargo al erario federal	Con crédito <sup>1</sup>	Con fondos especiales
<b>DIRECTAMENTE PRODUCTIVAS</b>				
Construcción de caminos	\$ 769 023 487.21	\$ 228 955 913.47	\$ 540 067 573.74	
Obras de irrigación	626 169 735.46	530 083 519.25	96 086 216.21 <sup>2</sup>	
Obras generadoras de energía eléctrica	260 567 360.51	73 962 074.01 <sup>2</sup>	120 000 000.00	\$ 66 605 286.50
Construcción de ferrocarriles	167 936 494.96	107 436 494.96	60 500 000.00	
Adquisición de Ferrocarriles:				
Mexicano	41 000 000.00	41 000 000.00		
Interoceánico	12 000 000.00	12 000 000.00		
Obras en los puertos	63 200 445.16	63 200 445.16		
Obras en Puertos Libres Mexicanos	37 000 000.00		37 000 000.00	
Aportación de capital al Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.	25 780 000.00	25 780 000.00		
Aportación de capital al Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.	117 386 816.33	117 386 816.33		
<b>INDIRECTAMENTE IMPRODUCTIVAS</b>				
Construcción de escuelas	41 635 195.02	41 635 195.02		
Construcción de hospitales y centros de Asistencia Pública	37 849 695.19	3 649 056.57		34 200 638.62
Construcción de cuarteles y campos Militares	24 432 036.33	24 432 036.33		
Otros edificios públicos	48 803 154.31	47 517 600.98		1 285 553.33
Dotación de agua potable a pequeños Poblados	84 291 865.59	30 072 418.92	35 500 000.00	18 719 446.67
Obras hidráulicas	62 660 249.37	62 660 249.37		
Junta de Mejoras Materiales	117 830 008.33		87 763 284.12	30 066 724.21
<b>SUMAS</b>	<b>2 537 566 543.77</b>	<b>1 409 771 820.37</b>	<b>976 917 074.07</b>	<b>150 877 649.33</b>

<sup>1</sup> Las cantidades que aparecen en esta columna representan emisiones originales y se han venido amortizando en los términos de los decretos y contratos respectivos, con cargo al Presupuesto Federal de Egresos, a través del ramo de Deuda Pública.

<sup>2</sup> Del empréstito de dólares, 20 000 000.00 obtenidos del Import and Export Bank no se han dispuesto en su totalidad.

Las inversiones que en bienes de capital se realizaron durante el período ascienden a la importante suma de \$2,537,566,534, según se detalla en el cuadro que se inserta en la página 252.

Para el período de 1940 a 1945, el Departamento de Estudios Económicos del Banco de México estima en forma preliminar en 3,220 millones de pesos la inversión realizada por empresarios particulares, correspondiendo 1,600 millones a inversiones en la industria, 1,300 millones a construcciones privadas y 300 millones a otras actividades.

No es posible, por el momento, por no estar concluidas las estadísticas relativas, dar indicación alguna precisa sobre los efectos que este considerable incremento del capital nacional haya tenido sobre el ingreso real de los habitantes del país. Es sin embargo un hecho que los empresarios en general han tenido durante el sexenio fuertes utilidades que han permitido un acrecentamiento de sus fortunas individuales. Por otra parte, ya Pareto había hecho observar que la proporción en que se distribuye el ingreso nacional entre las diferentes épocas y entre los distintos países organizados bajo el régimen de la producción privada y del cambio. Los estudios realizados en Inglaterra por Sir Josiah Stamp parecen corroborar la afirmación anterior, pues sus estadísticas demuestran que el ingreso del Reino Unido se repartió en 1920 en la misma proporción en que se había distribuido en 1800 y los numerosos cambios de carácter social y económico tan importantes como la revolución industrial, la adopción de la ley de granos, la legislación obrera, el advenimiento y el creciente poder de las Uniones de Trabajadores, la implantación de la cuota fuertemente progresiva en los impuestos directos y la Primer Guerra Mundial, no parecen haber tenido influencia suficiente para alterar dicha producción.

Los estudios de la Wilford L. King y el del National Bureau of Economical Research corroboran el mismo fenómeno para los Estados Unidos en lo que va corrido del presente siglo. Estos estudios han hecho pensar a muchos economistas que la proporción en que se distribuye el ingreso entre los diversos partícipes en la producción, obedece a causas estructurales inherentes al régimen económico en que vive el mundo capitalista.\*

Los incrementos muy importantes en el consumo de artículos de primera necesidad, que se registran en los últimos años, tales como harina, frijol, arroz, azúcar, café, espectáculos públicos, parecen corroborar que a pesar de la elevación creciente del nivel general de precios, ha tenido lugar también en nuestro país un considerable incremento en la capacidad de consumo y por lo mismo en el ingreso real de nuestras clases populares.

México, D. F., a 11 de julio de 1946

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR  
LICENCIADO EDUARDO SUÁREZ, SECRETARIO  
DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, EN LA  
INAUGURACIÓN DE LA VII CONVENCIÓN  
NACIONAL BANCARIA, EN LA CIUDAD DE  
ACAPULCO, GRO., EL 14 DE FEBRERO DE 1941

“Es para mí satisfactorio asistir a esta asamblea en la que los representantes de la Banca Mexicana, además de examinar útiles ponencias, tendrán la oportunidad, en estrecho contacto personal, de confrontar directamente sus puntos de vista para adaptarlos a las necesidades del país, procurando aprovechar en la mejor forma sus recursos. Es ésta, así lo creo,

\* Albion Hansen, *Fiscal Policy and the Business Circle*.

una reunión de buena fe y optimismo en beneficio de México, optimismo que sin ignorar la realidad, se nutre en la fe que nace de contemplar las enormes posibilidades de un país en paz, que posee tan múltiples riquezas naturales.

“A nadie se oculta, sin embargo, que estamos viviendo momentos difíciles; las consecuencias del estado de guerra en Europa se hacen sentir hasta los más apartados rincones del mundo. Ningún país podrá aspirar al privilegio de ser inmune a repercusiones de todo orden y especialmente de carácter económico, cuya magnitud aun al intérprete experto no le es posible precisar ni en el espacio ni en el tiempo. En estas condiciones, estamos obligados a una labor de conjunto para enfrentarnos a esta situación y prepararnos para una nueva estructura económica al terminar la guerra, pues de otro modo los obstáculos se volverán insuperables y sólo llegaremos a soluciones inconvenientes con perjuicio de la nación entera.

“Tenemos que confesar que la producción básica mexicana es deficiente en relación a nuestras necesidades. Mediante la importación de gran número de materias primas, artículos de primera necesidad semielaborados y manufacturados, hemos podido satisfacerlas; pero esto ha sido porque esas importaciones han podido ser pagadas en gran parte con los resultados obtenidos de la venta de metales, sobre todo preciosos. Sin embargo, una economía que se apoya en la exportación de un elemento en producción tan considerable, no tiene base firme, es incierta y necesita en realidad ser rectificada y encaminarse por nuevos senderos.

“Aunque el peligro evidentemente no es inmediato, sí parece, conveniente fijar la atención desde ahora en que es indispensable ir preparando nuestra economía, para que descanse menos cada día sobre ese factor y se vayan reforzando las producciones básicas nacionales.

“En el proceso del incremento de la producción es fundamental la creación de nuevas inversiones. Por su parte, el

gobierno está empeñado en dar a la inversión todas las facilidades posibles y formarle un marco por demás atractivo, ofreciéndole todas las oportunidades justas y adecuadas.

“Se requiere, ante todo, llevar a cabo una investigación técnica para evitar errores que significan grandes pérdidas en lo que se refiere a la localización de las industrias y a la estimación del monto del capital necesario para cada una de ellas, así como el impulso y vigilancia de la voluntad firme de los empresarios para hacer frente a todos los obstáculos que se vayan presentando a los negocios.

“Para lograr este esfuerzo nacional es necesaria la buena organización del crédito y mantener el valor adecuado de nuestra moneda. Por lo tanto, el Gobierno ha creído pertinente retocar nuestra Ley de Instituciones de Crédito y la Orgánica del Banco de México, 'teniendo presente de una manera muy fundamental que cerrar a la Banca Comercial todas las operaciones que se relacionan con el suministro de capital de trabajo a las empresas, es condenar a la economía a una depresión continua, y que pretender circunscribir la acción de ellas al círculo estrecho de las operaciones estrictamente mercantiles, sería una tentativa que no se compaginaría con las necesidades de un pueblo cuya economía está formándose'. Sin embargo, esto no implica que deban abandonarse las precauciones fundamentales; por eso los proyectos de ley tienden a encontrar el justo medio creando normas para que los depósitos del público puedan ser invertidos en empresas que signifiquen inversión de capital fijo”.

A continuación dio a conocer algunas de las principales importaciones que hace México con el fin de llevar a la memoria de los banqueros las grandes posibilidades que existen en el desarrollo industrial agrícola y ganadero del país. Estas importaciones alcanzaron aproximadamente, en 1939, la suma de ciento treinta y siete millones novecientos mil pesos, diciendo

que esa lista de productos dará una idea de todo lo que hay todavía por hacer en la República. “Hay que recordar que, mientras las inversiones no lleguen a un grado en que empiecen a trabajar con eficiencia disminuida, no puede hablarse sensatamente de inflación, y creo que para todos nosotros es obvio que estamos muy lejos de llegar a ese punto de saturación.”

Recordó que el problema de los mercados se ha agravado en vista del bloqueo, peligro en la navegación, aumento de portes y seguros. Por tanto, juzga indispensable un estudio de nuestra producción exportable, la organización de nuestros productores, las posibilidades de nuestro intercambio comercial, señalando los mercados de absorción natural y especialmente en nuestro continente, conforme los lineamientos fijados por la reciente conferencia de La Habana.

“Confío en el éxito de los trabajos que habéis emprendido; pero sobre todo en que esta reunión, congregada en momentos en que las fuerzas devastadoras de los más poderosos países se empeñan en su obra de destrucción y muerte, nosotros, unidos, podamos hacer frente a una situación que si no exenta de peligros, nos muestra también el camino de la prosperidad, el que llenos de aliento debemos seguir, manteniendo incólume nuestra fe en el futuro de México”.

*El Nacional*, México, 14 de febrero de 1941

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL LICENCIADO  
EDUARDO SUÁREZ EN LA CONVENCIÓN  
NACIONAL BANCARIA.  
21 DE MARZO DE 1946

Señores:

Me es grato dirigirme a ustedes para agradecer el honor que se me dispensa al invitarme cada año a concurrir a estas Con-

venciones, en las que los más importantes elementos de la banca se dan cita para tratar desde el punto de vista de sus intereses comunes, los problemas concretos que son sometidos a su deliberación. No sólo en este orden de ideas la labor de las convenciones bancarias ha sido fructífera y útil, sino también al constituir un medio de contacto que permite un estrecho y cordial intercambio entre quienes tienen en sus manos, en considerable proporción, el crédito del país y, por lo tanto, las posibilidades de su transformación y desarrollo económico.

Al asistir a estas reuniones, ha sido para mí costumbre presentar ante ustedes el cuadro de los esfuerzos realizados cada año por el Estado para promover el desarrollo industrial y agrícola de la Nación, y asimismo, plantear el problema que señala el camino a seguir, considerando como es de justicia, los positivos resultados que deben acreditarse a la cooperación de la iniciativa y del capital privado en la magna tarea de procurar por el progreso nacional.

Siendo éste el último año de la administración del señor general don Manuel Ávila Camacho, no corresponde ya a su Gobierno proyectar vastos planes sobre desarrollos futuros, sino señalar únicamente los resultados obtenidos, precisar los frutos de la fecunda labor en la que han participado todos los mexicanos en la proporción de sus posibilidades y de los medios a su alcance; recordando cómo en los momentos más difíciles, durante la crisis provocada por la última conflagración, este sentido de cooperación nacional alcanzó alturas inesperadas que fueron posibles por el esfuerzo común y la colaboración en muchos casos del capital extranjero, en la medida en que ha reconocido su transformación nacional y mostrado la voluntad de compartir con el capital mexicano, las vicisitudes inherentes a toda inversión.

Los datos que enseguida mostraré a ustedes y que abarcan el período de gobierno de los ilustres Presidentes de México,

generales Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, con quienes me ha tocado el honor de colaborar, proyectan un panorama general de la situación económica del país.

El índice del volumen físico de la producción industrial, tomando como base de 100 el año de 1936, ascendió para 1945 a 135.6 y si se considera aisladamente la industria de transformación, su índice es de 155.8.

La iniciativa privada, contando en muchas ocasiones con el apoyo del Estado a través de las instituciones nacionales de crédito, ha llevado a cabo en este período inversiones cuya importancia se apreciará con los siguientes datos:

Solamente al amparo de la Ley de Industrias de Transformación se han establecido 416 nuevas fábricas con un capital de más de 300 millones de pesos.

Con el auxilio directo de las instituciones nacionales de crédito, se han creado numerosas empresas entre las que por su importancia se destacan las siguientes:

<i>Empresas</i>	<i>Créditos (pesos)</i>
Altos Hornos de México, con una capitalización total de	81.000,000.00
Compañía "Industrial Eléctrica de México", con	75.000,000.00
Celanese Mexicana, con	35.000,000.00
Compañía Industrial de Atenquique, con	35.000,000.00
Viscosa Mexicana, con	27.000,000.00
Ingenio de Zacatepec, Central Sanalona y Compañía Azucarera del Río Guayalejo, con más de	75.000,000.00
Guanos y Fertilizantes, con	10.000,000.00
Cobres de México, con	5.000,000.00

Además, merecen mencionarse las inversiones realizadas en el estado de Sonora por la Cananea Copper Company, que ascienden a 90 millones de pesos; las ampliaciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, y las de La Consolidada, S. A.; las de diversas compañías productoras de cemento; la de la Internacional Harvester, para la fabricación de maquinaria agrícola; las de muebles de acero y lámina; todas las conectadas con la industria cinematográfica; las del vidrio; las de la fabricación de llantas y las de productos químicos; las de envases, etc., cada una de las cuales representa varios millones de pesos.

Para el desarrollo de la industria petrolera, se encuentran terminadas o en vías de ejecución diversas obras productivas, entre las que cabe mencionar la refinería de alto octano de Azcapotzalco e instalaciones conexas, con un costo total de 107 millones de pesos; el oleoducto de Poza Rica a Salamanca, con un costo de 55 millones de pesos y el gasoducto de Poza Rica a la Ciudad de México, cuya construcción se iniciará próximamente, con un costo estimado de 35 millones de pesos.

La capacidad instalada en plantas generadoras de energía eléctrica, que era en 1934 de 684,462 kilowats, ha tenido ya un incremento, en operación, de 100,000 kilowats, y si se toman en cuenta las plantas que están en construcción, el aumento ascenderá a 403,000 kilowats. Solamente la Comisión Federal de Electricidad está invirtiendo en maquinaria eléctrica de construcción americana, el producto de un crédito contratado con el Import and Export Bank, en Washington, por valor de cien millones de pesos y se invertirá en este año en México para la instalación de dichas plantas, el producto de una emisión interior de 30 millones de pesos.

Ha sido ya costumbre entre los hombres de negocios quejarse de la insuficiencia de los Ferrocarriles Nacionales para

transportar las mercancías producidas en México y las importadas; sin embargo, conviene recordar que en 1934, los Ferrocarriles Nacionales movieron 3.249,459 millares de toneladas-kilómetro, contra 6.461,791 millares movidas en 1945. Para remediar la deficiencia de material, los propios Ferrocarriles, tan pronto como fue posible colocar pedidos en los Estados Unidos, invirtieron, en 1945, 22.525,130 dólares y en el presente año se invertirán 20 millones de dólares en equipo, que ya comenzó a recibir el país. Esta inversión se ha realizado con fondos propios de Ferrocarriles y con un préstamo hasta de 15 millones de dólares que concedió el Import and Export Bank, de Washington.

En los últimos diez años la construcción privada en la república ha ascendido a 1,366 millones de pesos. Simultáneamente, se han desarrollado y modernizado las ciudades mexicanas. Están a la vista de todos ustedes, para citar sólo un ejemplo, en la Ciudad de México, las obras emprendidas por el gobierno del Distrito Federal, en nuevas vías, pavimentos, introducción de agua potable, etc., que alcanzan una importancia sin paralelo en ninguna otra época.

Los caminos federales terminados, que en 1936 cubrían una red de 1,996 kilómetros, en 1945 los terminados y en conservación, los que se hallan en construcción y los que se están llevando a cabo en cooperación con los estados llegan a la cifra de 16,779 kilómetros.

Las inversiones del gobierno Federal en obras de irrigación durante el período que se considera, montan a 830 millones de pesos, con la consiguiente ampliación de las zonas del territorio nacional abiertas al cultivo o a punto de ser abiertas.

Estas inversiones, unidas a las que se han hecho para la construcción de caminos, ferrocarriles, puertos y demás obras públicas, elevan el total de inversiones gubernamentales por este concepto a una suma superior a dos mil millones de pesos.

Las rentas federales en el año de 1934 importaron 295 millones de pesos, contra más de 1,200 millones que importaron las del año de 1945.

Como es natural, para cumplir su programa de inversiones, el gobierno ha tenido que apelar al crédito. El estado de la deuda pública mexicana titulada, cuyo monto al 31 de diciembre último (excluyendo la vieja deuda exterior en proceso de liquidación, conforme a los convenios de que la nación está informada), apenas pasa de 800 millones de pesos, no puede ser más satisfactorio, tanto desde el punto de vista de su origen como de su garantía y de la atención prestada a los servicios de intereses y de amortización.

Además, los valores del Estado han permitido el desarrollo del mercado de títulos mobiliarios, circunscrito antes a papeles demasiado riesgosos o especulativos o a títulos hipotecarios. Por su atractivo rendimiento y por su seguridad, el público les otorga cada día mayor confianza y se la concederá en grado creciente a medida que vayan desterrándose perjuicios que ya no tienen razón de ser. En esta tarea de convencimiento mucho debe esperarse del espíritu patriótico de los directores de la banca en su calidad de consejeros de las personas cuyos recursos administran.

Es notorio que el nivel de precios en el período que se viene considerando se ha elevado sensiblemente. Este hecho ha merecido la atención más cuidadosa por parte del gobierno, que se ha esforzado hasta donde le ha sido posible para remediar los sufrimientos que tal situación puede, indudablemente, ocasionar a una parte considerable de la población mexicana. Sin embargo, es de interés comparar el consumo nacional de ciertos artículos fundamentales:

El de trigo, que en 1936 ascendía mensualmente a 26,000 toneladas, en 1944 fue de 45,000; el de frijol pasó de 8,800 toneladas mensuales a 13,700; el de maíz, de 132,700 a

192,600 toneladas, el de azúcar, de 26,068 a 36,061 toneladas; el de arroz, de 5,000 toneladas a 10,000; el de café, de 480 toneladas a 3,169; el de chile, de 471 toneladas a 1,421. Estos datos son particularmente significativos porque revelan una mejoría indudable del poder adquisitivo real de nuestras clases populares, a pesar de la elevación de los precios.

En cuanto a la situación particular del sistema bancario mexicano, estoy seguro de que todos ustedes compartirán mi convicción de que nunca en la historia de nuestro país había sido más sana y vigorosa.

Las reservas de oro y divisas del Banco de México, que al iniciarse el año de 1936 eran de 35 millones de dólares, en el mes de febrero último excedieron la suma de 370 millones de dólares. Este capital, formado durante los últimos años, permitirá, al volver a cauces de normalidad el comercio exterior, que se lleven a cabo las importaciones, principalmente de equipos y maquinarias, que harán posible la continuación del proceso de industrialización del país.

Las otras instituciones nacionales han visto durante este período aumentados constantemente sus recursos, sus operaciones y su crédito.

En los últimos diez años el número total de instituciones de crédito pasó de 139 a 400, en su inmensa mayoría privadas, ya que sólo existen 17 instituciones nacionales. Su capital ascendía, al terminar el año de 1945, a 358 millones de pesos, y sus disponibilidades totales a 3,575 millones de pesos, comparados con 209 millones de capital y 953 millones y medio de pesos en el año de 1936.

Al referirse a la situación del sistema bancario privado tiene que mencionarse el hecho de que las inversiones de los bancos de depósito en fondos públicos, incluyendo para este objeto los certificados de participación de la Nacional Financiera, ascendían al terminar el año anterior a solamente ciento

once millones de pesos, lo que representa apenas algo más del cinco por ciento de los depósitos y obligaciones a la vista, cifra cuya modestia salta a la vista cuando se recuerda que en Estados Unidos, por ejemplo, las inversiones de la banca privada en valores públicos se eleva al 86 por ciento de los depósitos.

Es innegable que en México se ha operado una expansión monetaria cuyas proporciones son considerables y que el gobierno debe asumir la responsabilidad de la parte en que él la ha provocado, principalmente a través de su programa de obras públicas; aunque no debe olvidarse la significación que en tal expansión ha tenido el incremento de la Reserva Monetaria.

Pero es que el gobierno, en estos últimos años de tan intenso desarrollo económico del país, no ha podido limitarse a ver en el dinero, como querían los viejos estudios académicos, solamente un signo de cambio y una medida de valor, concepción conforme a la cual el Estado no debe sino procurar la estabilidad de la moneda frente al valor de las mercancías y a las divisas extranjeras. El gobierno ha considerado que por el fenómeno de la inversión el dinero, sin dejar de ser signo de cambio, es un vigoroso agente para la creación del capital. Cuando pasado el tiempo pueda juzgarse con una perspectiva más amplia y acaso más serena la política financiera de los últimos años, se podrá apreciar si todo lo que se ha hecho, por el esfuerzo común del Estado y la iniciativa privada, habría sido posible, si el gobierno, con tal de mantener una moneda estable se hubiera empeñado en conservar una baja circulación monetaria.

Al dirigirme a la Convención, por última vez como Secretario de Hacienda, quiero requerir a ustedes para que no desmayen en su esfuerzo encaminado a lograr el desenvolvimiento de los recursos productivos del país; para que su valiosa ayuda siga dando, en condiciones convenientes, vida a em-

presas útiles que sirvan para asegurar el bienestar de los mexicanos; para que prosigan la marcha emprendida, cada vez con mayor fe en el éxito, hasta llegar a la meta que permita a México utilizar plenamente sus propios recursos y coadyuvar en la cruzada de fraternidad nacional y humana, ya que no podemos permanecer indiferentes ante la desgracia de los demás.

Me es profundamente satisfactorio reconocer la forma sincera con que ustedes, acudiendo al llamado del gobierno, han servido a la nación en los momentos difíciles en que así lo requería.

Invito a ustedes a renovar los propósitos definidos de luchar por el engrandecimiento de México, aumentando su capacidad productiva para asegurar al pueblo un nivel de vida más elevado y mejores condiciones de trabajo.

TEXTO ÍNTEGRO DEL DISCURSO DEL  
LICENCIADO SUÁREZ EN  
NUEVA YORK, 1946

NUEVA YORK, 15 de febrero (AP). El discurso pronunciado por el Secretario de Hacienda de México, licenciado Eduardo Suárez, durante el banquete que en su honor ofreció el embajador mexicano ante el gobierno de los Estados Unidos, Antonio Espinosa de los Monteros, es como sigue:

“Me siento sinceramente agradecido hacia mi buen amigo y colega, el doctor Antonio Espinosa de los Monteros, nuevo embajador de México en los Estados Unidos, porque me ha dado oportunidad de estar en contacto con un grupo tan distinguido de industriales y de financieros. Y me siento no menos profundamente agradecido hacia todos ustedes, señores, por haberme honrado con su presencia. Quiero dar las gracias, de

una manera especial, a los invitados que han venido de fuera de la ciudad, quienes en estos días habrán tenido que pasar por dificultades para viajar, a fin de encontrarse con nosotros esta noche.

“Si hemos de beneficiarnos por las lecciones que imparta la experiencia pasada, necesitamos reconocer que es inútil tratar de resolver los problemas económicos solamente sobre una base nacional, es decir, de acuerdo con los principios de un estrecho nacionalismo económico. Todos nos hemos dado cuenta de la necesidad de la cooperación económica internacional, y han dado expresión definida a nuestros deseos para que trabajemos unidos mediante el establecimiento de agencias que se ocupen de los problemas monetarios, de las inversiones internacionales, de los auxilios recíprocos, del trabajo, de la aviación civil y de los alimentos y la agricultura. Ya se han formulado proposiciones para el establecimiento de una agencia internacional que aborde los problemas del comercio y de los empleos en todo el mundo.

“Es ampliamente conocido y exacto que el éxito de cualquier plan de cooperación internacional requiere que cada país adopte las medidas necesarias para poner su casa en orden. Parece poco razonable esperar la estabilidad internacional en ausencia de la estabilidad nacional. México está consciente de su responsabilidad, y ha comenzado ya a adoptar medidas fiscales con la mira de colocar sus finanzas sobre una base sólida mediante el equilibrio de nuestro presupuesto, y dirigiendo nuestra política monetaria, tal como la administra nuestro banco central, o sea el Banco de México, para crear una situación sana en nuestro sistema de bancos comerciales.

### *Programa económico de México*

“Con el fin de armonizar nuestros esfuerzos, hemos decidido llevar al cabo un programa económico que tiene por mira rea-

lizar y mantener en forma eficiente y estable las oportunidades de empleo para todos en nuestro país. Esto es esencial para el restablecimiento del comercio mundial, que contribuye en gran manera a la creación de la prosperidad mundial. Todos los países que han firmado los convenios redactados hasta el presente para la cooperación económica internacional, implícitamente se han adherido a estos principios, y México, consciente de sus responsabilidades ante las demás naciones del mundo, ha consagrado sus recursos humanos y materiales hacia este fin.

“Los fines que perseguimos son cuatro: En primer lugar, alcanzar un grado razonable de industrialización de acuerdo con bases sanas y racionales. En segundo lugar, diversificar nuestra producción agrícola, lo cual implica, fundamentalmente, el establecimiento de un sistema de irrigación cuidadosamente proyectado. En tercer lugar, llevar a la práctica nuestro bien pensado programa de obras públicas, consistente en el desenvolvimiento de la fuerza motriz y el progreso de los transportes, que son complementos indispensables para cualquier plan de industrialización. Por último, complementar los tres objetivos precedentes mediante el mejoramiento de nuestros recursos humanos, gracias al establecimiento de mejores facilidades de alojamiento y de educación, de elevación de las normas de nutrición, y de la expansión adicional de los programas de salubridad pública e higiene para nuestro pueblo.

“Durante los últimos años, y hasta hace pocos meses, como un resultado de diversos factores, México había podido acumular saldos internacionales favorables en oro y en divisas extranjeras, por un total de cerca de 400 millones de dólares. La tendencia general para cualquier pueblo que no ha podido obtener un gran número de artículos de consumo y de artículos de lujo durante el período de la guerra, es comprar esos

artículos tan pronto como son accesibles. El gobierno de México no tendría objeción que hacer contra la adquisición por parte de nuestro pueblo de esos artículos sin cortapisa alguna si no hubiera encontrado que al obrar en esa forma estaría perdiéndose una oportunidad excepcional para elevar las normas de la vida del pueblo mexicano, y, consiguientemente, para aumentar su futuro poder adquisitivo en los mercados mundiales”.

### *Buen uso de los saldos*

“Los principios prudentes y conservadores de la política fiscal y monetaria, claramente indican que estamos haciendo el mejor uso posible de nuestros saldos acumulados en oro y en dólares. Esto resultaría en ventaja mutua, ya que implica la consecución de un grado razonable de industrialización, lo que equivale a decir que se trata de la transformación de México en un cliente mejor para las mercancías y los servicios que pueden obtenerse de otros países. Es probable que este objetivo vaya a ser perseguido por otros países, y que se traduzca en la creación de importantes y amplios mercados capaces de absorber en una forma permanente un volumen muy grande de mercancías de todas clases.

“La industrialización nos brindaría la oportunidad de estabilizar nuestra economía doméstica, como dije antes, y nos ayudaría a poner nuestra casa en orden, condición esencial para el buen éxito de cualquier proyecto de cooperación económica en la esfera internacional.

“Como dijo recientemente nuestro Presidente, Manuel Ávila Camacho, la industrialización en México no quiere decir su rápida transformación en un país exclusiva o esencialmente manufacturero. Tampoco implica que debemos encontrar una fórmula para aprovechar todos sus productos: satisfacer sus

demandas de artículos manufacturados y aun tener un excedente para exportación, como ocurre en las naciones tradicionalmente industriales.

“Industrializar a México quiere decir, más modestamente, esbozar un programa de propósitos para mejorar los niveles de vida de sus recursos, y buscar una base más sensible para la mejor y mayor utilización de sus recursos materiales”.

### *Intereses vitales de México*

“Nos proponemos fomentar el establecimiento de nuevas industrias en forma que sea más fructífera a la luz de las necesidades actuales y futuras de nuestros consumidores. Esto significa que una nueva organización que tenga en mente el fomento industrial, debe tomar en cuenta los siguientes intereses de mi país, los cuales considero vitales y permanentes: el mantenimiento de un incesante volumen de producción, evitar el desperdicio en cualquier forma, tratamiento justo a los trabajadores proporcionando empleo total y estable, el uso de la mejor maquinaria obtenible, el empleo de las técnicas más recientes, y el sostenimiento de niveles de alta calidad.

“Vamos a fomentar únicamente la organización de aquellas industrias que sean planeadas racional y económicamente, es decir, aquellas cuya producción satisfaga las verdaderas necesidades económicas, a la luz de las costumbres y gustos de nuestros consumidores. Se dará la debida atención a la seguridad financiera y a los méritos de las varias empresas, empleando buen sentido al otorgarles sus concesiones y permisos.

“Es importante poner de relieve que nuestros esfuerzos para industrializar a México no deben ser interpretados como el resultado de una política de nacionalismo económico de estrecho criterio y falta de visión. No vamos a idear proyectos

artificiales para fomentar y perpetuar industrias que carezcan de valor económico y que no tengan derecho a su existencia".

### *Maquinaria de crédito*

"Algunos de ustedes, han preguntado: ¿En qué forma específica está llevando a cabo México su programa de industrialización? La respuesta es que ya hemos establecido la necesaria maquinaria de crédito. Además, estamos alentando las nuevas industrias exceptuando del pago de derechos a toda la maquinaria y el equipo de importados al país, y una vez instalados, no cobrando impuestos a los nuevos establecimientos industriales durante un período de cinco años.

El gobierno de México, por medio de una institución financiera creada en 1934, la Nacional Financiera de México, está listo para anticipar crédito hasta por el 75 por ciento del valor de toda la maquinaria y el equipo, en aquellos casos en que el equipo es comprado en el extranjero. Crédito hasta el 50 por ciento también será otorgado en el balance de toda la erogación necesaria para fines de instalación.

### *No somos enemigos del capital extranjero*

"A este respecto, es decir, con respecto al financiamiento de nuevas empresas, es esencial subrayar que México no es ni ha sido nunca enemigo del capital extranjero invertido en proyectos productivos dentro de su territorio. México ha formulado tan sólo objeciones en el pasado contra los abusos de los intereses extranjeros que tratan de obtener privilegios injustificados, de poner en peligro nuestra integridad nacional, y en general de trabajar en contra del bienestar de nuestro país. Recibimos con los brazos abiertos al capital y a la técnica de los Estados Unidos para que participen con nosotros en

empresas nuevas, como asociados perfectamente responsables con nuestro capital y nuestra técnica nacional. Permitimos igual participación y ofrecemos las mismas condiciones al capital extranjero de las que damos a nuestro capital nacional. Los técnicos extranjeros pueden disfrutar en México de los mismos derechos y privilegios esenciales de que gozan nuestros nacionales. Nos damos cuenta de que si ha de hacerse una aportación permanente para el orden y el progreso económicos mediante las inversiones extranjeras en México, tales aportaciones tienen que ser necesariamente mutuamente ventajosas.

“Haciendo una especie de resumen, México, al dedicar sus recursos humanos y materiales a la consecución de un grado razonable de industrialización, y al permitir la entrada de recursos y de técnicos extranjeros, espera lo siguiente: desarrollar su fuerza productiva, estabilizar sus condiciones domésticas internas por medio de la diversificación, elevar las normas de la vida de su pueblo, y aumentar el poder adquisitivo del mismo pueblo, contribuyendo en esa forma al comercio internacional.

“Para concluir, permítaseme que aproveche esta oportunidad de pedir a ustedes, como dignos representantes del genio industrial y financiero americano, que presten consideración favorable a la política económica de México, y que den su apoyo cordial sobre la base de ventajas mutuas y de beneficios recíprocos que han de derivarse de la realización de ese objetivo.

“Permitaseme también expresar la esperanza de que nuestros dos gobiernos muy pronto habrán puesto en vigor y efecto práctico métodos y mecanismos adecuados para resolver los problemas comerciales que continuamente cambian en nuestros países.

“Hemos conseguido en lo pasado, y especialmente durante la guerra, cooperar con éxito para la solución de muchos pro-

blemas comunes. Estoy seguro que en este período de reconversión y de reajuste, encontraremos la manera de alcanzar no solamente los objetivos económicos que tanto México como los Estados Unidos de América están tratando de realizar, sino también el ideal más elevado de contribuir al orden, al progreso y a la prosperidad mundiales.”

## BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO

Hace más de dos años que, una vez que fueron ratificados por la mayoría de los Gobiernos que concurrieron a la Conferencia Monetaria Internacional de Bretton Woods los estatutos discutidos y aprobados en dicha Conferencia, han estado funcionando las instituciones por ellos organizadas: el Fondo de Estabilización Monetaria y el Banco de Reconstrucción y Fomento.

Grandes esperanzas se cifraron al establecerse ambas instituciones. Se creyó que en el caos y la profunda dislocación de la economía mundial que habrían de prevalecer a la terminación de la guerra, el Fondo y el Banco constituirían poderosos instrumentos correctivos al realizar los fines que se les asignaron. Tales fines fueron: estabilizar los tipos de cambio; acortar los períodos de desequilibrio en la balanza de pagos; crear condiciones bajo las cuales se pudiese promover un continuo movimiento de capital productivo entre los diversos países y, por último, reducir el uso de restricciones en el tráfico de divisas, de arreglos cambiarios bilaterales, de mecanismos monetarios múltiples y prácticas discriminatorias en los cambios. Al mismo tiempo, mediante un uso adecuado del crédito, se ayudaría a la reconstrucción de los países devastados por la guerra y al desarrollo económico de aquellos

países que no han logrado una suficiente acumulación de capital para explotar sus recursos naturales.

Los años que han transcurrido desde que las instituciones comenzaron a funcionar, demuestran con evidencia trágica una enorme desproporción entre lo que se esperaba de ellas y los raquícticos resultados obtenidos. Las condiciones económicas, ya de suyo graves, que se presentaron a la terminación de la guerra, en general han empeorado. La inestabilidad de los cambios ha continuado; muchos países han tenido que devaluar sus monedas; las restricciones cambiarias se han vuelto más rígidas y por ninguna parte aparecen signos de un estado cercano al perseguido equilibrio económico y financiero.

Gracias a las fuertes inversiones hechas a consecuencia del plan Marshall y a las realizadas por el Banco de Importación y Exportación de Washington, no se ha agravado la disparidad entre el valor internacional de materias primas y artículos de alimentación por una parte, y, por la otra, de artículos industriales; tampoco ha sobrevenido un derrumbe general de los precios internacionales, precursor del desempleo y la depresión generalizada.

En justicia, no pueden atribuirse los escasos resultados obtenidos a una defectuosa política o administración de las instituciones. Suponemos que ambas se han desarrollado en absoluta consonancia con el espíritu de los estatutos respectivos. Sin embargo, queda en pie el hecho escueto de que los medios de acción de que se dispone y han sido puestos en práctica resultan manifiestamente insuficientes para alcanzar la estabilidad y promover el auge económico mundial y, con todo, nunca el mundo ha necesitado con más urgencia la intervención de organismos internacionales, que con fuerzas proporcionadas a la magnitud de los problemas que tiene que afrontar, eviten el colapso de las instituciones nacionales y preparen el camino para lograr la reconstrucción del comer-

cio entre las naciones. Malo que los resultados obtenidos hayan sido escasos y que no se vean perspectivas inmediatas de mejoramiento; pero peor aún que mientras que los problemas crecen en amplitud y gravedad, los institutos creados para hacerles frente permanezcan prácticamente inactivos, con la sensación de ser impotentes para resolverlos.

Hasta ahora el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento han hecho poco bien, algún daño, ejercen una acción modesta y poco eficaz y viven una vida negativa y falsificada, porque, al decir de Ortega y Gasset, así vive quien no permanece fiel a un gran destino.

No cabría en los límites de esta conferencia señalar en forma pormenorizada las causas por las cuales ambos institutos internacionales no han podido llenar la alta misión que fueron llamados a desempeñar; ni, lo que sería más importante, señalar las reformas de estructura y funcionamiento que necesitan urgentemente para llenar su cometido. Tan sólo me propongo presentar las causas más salientes del fracaso, así podemos calificarlo ya, de ambas instituciones y señalar en términos muy generales el sentido de las reformas que en su organización se hacen indispensables.

Antes de la Primera Guerra Mundial, la estabilidad de los cambios, la libertad de los movimientos de mercancías y de capitales entre los diversos países y el constante y creciente auge del comercio internacional, es decir, los objetivos que se propusieron para los institutos de Bretton Woods, se logró merced al mecanismo conocido con el nombre de Talón Oro Internacional, fino y potente instrumento de política monetaria y de crédito descubierto y perfeccionado por el sentido práctico de los banqueros ingleses, y que fue gradualmente adoptado por los países que ejercían poderosa influencia en el comercio mundial, hasta convertirse en sistema mundial.

En su forma exterior, un país se encuentra dentro del talón oro cuando establece y mantiene una relación invariable de su moneda con el oro y se compromete a cambiar en cantidades ilimitadas, al tipo establecido, su propia moneda contra el oro.

La administración del patrón internacional se lograba mediante las llamadas “reglas del juego”, que guiaban a los bancos centrales en su política monetaria. El mecanismo consistía en que el banco central o la autoridad monetaria que hiciera sus veces, vigilaba la relación existente entre el volumen de su circulación interna y sus reservas de oro. Cuando esta proporción amenazaba romperse, porque disminuían dichas reservas, las autoridades, usando principalmente el instrumento del tipo de interés, provocaban una afluencia de oro por medio del movimiento de capitales, o comprimían la circulación interior obrando sobre la estructura general de precios en forma tal que nunca se rompiera el equilibrio entre los precios internacionales en el interior y en el exterior; a la inversa, cuando el oro afluía, aumentando las reservas de oro en el banco central, señal de que el equilibrio de su balanza de cuentas se había roto en sentido favorable para ese país, el banco central incrementaba la base de crédito interior, no sólo mediante la adquisición de ese oro, lo que hacía subir el medio circulante, sino disminuyendo el tipo de descuento, lo que provocaba un movimiento de salida de capitales, restableciéndose por ese doble juego el equilibrio.

Mediante este mecanismo, que tenía las dos características de las creaciones maestras de la mente humana: la sencillez y la eficacia, ningún país que se adhería al sistema podía mantener una posición constantemente acreedora en su balanza de cuentas. Cuando la alcanzaba temporalmente, la operación del sistema hacía presión sobre él para que devolviera los saldos que obtenía en sus operaciones internacionales, bien incrementando sus compras en el exterior, o bien en for-

ma de inversiones extranjeras, con el resultado de que el poder adquisitivo de los diversos países, representado por la posesión de medios de pago internacionales, no solamente se mantenía constante, sino que era objeto de un incremento dentro del sistema. Ningún país podía sustraer del tráfico mundial una importante cantidad de medios de pago para incrementar sus propias reservas. Para emplear la terminología de Keynes, ningún país podía tener una preferencia por la liquidez, destructiva del poder adquisitivo de los demás países, o, dicho de otra manera, de la demanda efectiva mundial.

Es indudable que los países acreedores que, mediante el mecanismo del talón oro se vieron presionados para invertir sus saldos favorables en el exterior, sufrieron fuertes pérdidas en sus inversiones extranjeras; pero las ventajas que su industria, comercio, navegación, instituciones de seguros y bancos recibieron como consecuencia indirecta de tales inversiones, que no sólo mantuvieron activo el tráfico mundial, sino también el particular de cada uno de ellos, compensaron con exceso cualquier pérdida que hubieran podido sufrir en sus inversiones exteriores.

No es de extrañar que al terminar la Primera Guerra Mundial, los economistas y hombres de Estado intentaran, una vez que pasó el período de ajuste necesario después de la guerra, volver a la implantación de un sistema monetario internacional que tan favorables resultados había producido en el pasado.

Los Estados Unidos, en 1919, reinstalaron el talón oro, levantando la prohibición de explotarlo. La Conferencia Internacional de Expertos, que se reunió en Bruselas en 1920, y la de representantes oficiales de sus respectivos gobiernos en Génova, en la primavera de 1922, se pronunciaron por la adopción inmediata del patrón oro. Bajo la influencia de las recomendaciones de ambas Conferencias en el período com-

prendido entre 1922 y 1929, adoptaron o estabilizaron sus monedas, aunque algunos de ellos, a paridades inferiores a las existentes antes de la guerra.

Los resultados de la adopción del patrón oro, tanto para las economías interiores, como para el tráfico mundial, fueron muy poco satisfactorios; el índice del comercio exterior bajó a menos del 50% del nivel que había alcanzado, y una depresión mundial de caracteres nunca observados, con su natural cortejo de bajos precios, disminución en la producción y en el tráfico, desempleo de equipo y de grandes masas obreras, se enseñoreó del mundo entero y amenazó con destruir las bases de la organización financiera y económica de todos los países.

Cada uno de ellos, por pérdidas de sus reservas y ante la creciente presión de sus masas obreras y de los mismos industriales, fueron gradualmente abandonando la convertibilidad. ¿Cuáles fueron los motivos para que un sistema monetario internacional diera resultados satisfactorios antes de la Primera Guerra Mundial y los produjera tan desastrosos cuando fue implantado después de dicha conflagración?

Puede afirmarse, en términos generales, que el fracaso se debió principalmente a que los hombres de ciencia y los estadistas de la primera postguerra no acertaron a distinguir entre la que era mera forma, y lo que constituía la sustancia del patrón internacional.

En primer lugar, la guerra había dejado como herencia en los diversos países una inflación más o menos acentuada. Por primera vez en la historia del patrón oro, se presentó el problema de establecer un nuevo sistema de tipo de cambio entre los principales países. La forma en que se resolvió el difícil problema de las paridades por resoluciones soberanas de los diversos Estados, en que muchas veces se impusieron consideraciones políticas o de prestigio nacional sobre las de

naturaleza puramente económica, dio lugar a la sobrevaluación o a la subvaluación de algunas de las monedas principales. La debilidad de la libra y la fuerza del franco, por ejemplo, afectaron seriamente la estabilidad del sistema.

Los depósitos extranjeros que antes de la guerra se hacían en Londres, se conservaban ahí por razones legítimas comerciales: la necesidad de saldar con ellos futuras obligaciones de carácter internacional, y aun cuando siempre existió una gran movilidad de fondos de un mercado a otro, ésta se verificaba en forma ordenada, obedeciendo a estímulos de carácter económico. Después de la Primera Guerra Mundial, el movimiento de saldos y de valores de un mercado a otro fue de gran importancia por lo que hace a su volumen, y excesivamente errático por su naturaleza, constituyendo un importante factor de perturbación y dificultando la administración del sistema monetario. Las inversiones privadas en el extranjero no era posible que se realizaran con la misma facilidad con que se hacían antes de la guerra; pero estas dificultades con que seriamente tropezó la administración del talón eran consecuencia del desorden de la economía mundial y seguramente habrían desaparecido gradualmente a medida que el sistema hubiese alcanzado una mayor estabilidad.

La diferencia sustancial entre el sistema de talón oro como operó antes de la guerra y el que se implantó después de la Primera Guerra Mundial, estriba en que el primero era dirigido por una estructura bancaria altamente integrada y que operaba en Londres a base de la fuerte posición acreedora de la Gran Bretaña en el mercado mundial. Este sistema bancario proporcionaba una eficaz y racional distribución de crédito a corto y a largo plazos y de oro, en una escala suficientemente grande para hacer frente a las necesidades del tráfico mundial; proporcionaba igualmente un medio común de pago en las transacciones y operaba como el centro de un sistema

de compensaciones internacionales. La posición de Inglaterra como gran comprador de materias primas y gran exportador de artículos manufacturados, daba a Londres la posibilidad de tener una influencia dominante en la fijación de los precios internacionales y de evitar amplias fluctuaciones en ellos. Préstamos británicos financiaban el desarrollo de los recursos naturales de otros países, teniendo siempre en cuenta las corrientes de la oferta y la demanda.

Por último, la administración admirable del crédito interior realizado por el sistema bancario inglés, bajo la prudente y hábil dirección del Banco de Inglaterra, daba una gran estabilidad interior al foco director de la economía mundial, indispensable para que ésta pueda comunicarse a los demás países que formaban la periferia.

En la postguerra la posición acreedora de la Gran Bretaña resultó grandemente debilitada. La libra ciertamente no perdió su carácter como una moneda internacional, pero sí había perdido su indiscutible primacía. Londres ya no fue en el mismo grado el lugar donde las deudas y los créditos resultantes del comercio mundial eran saldados por asientos en los libros de sus banqueros. La posición que como centro de la actividad mundial había conservado hasta entonces, hubo de compartirla con Nueva York y con París.

Nueva York surgió como un poderoso centro financiero en virtud de la posición internacional fuertemente acreedora, recientemente adquirida. El hecho de no ser los Estados Unidos un importante comprador en el mercado internacional, le quitaba la posibilidad de llegar a ser al mismo tiempo el gran mercado de valores que ya era, un gran centro de compensación en las transacciones mundiales. Además, el hecho de haberse convertido los Estados Unidos en un centro atractivo de capital extranjero, lo colocaba en difícil situación para exportar los saldos de su balanza de cuentas, que fueron gra-

dualmente incrementándose como reservas de su sistema bancario central.

Por otra parte, Francia volvió al talón oro en circunstancias que le daban un poder sobre el sistema desproporcionado a su poder económico. La amarga experiencia que había sufrido con la pérdida de casi todas sus inversiones extranjeras de antes de la guerra, la llevaron a renunciar a su papel tradicional de prestamista internacional a largo plazo, o a prestar sus saldos a corto plazo, o a convertirlos en oro para conservarlos como reserva.

Sin embargo, mientras los tres centros financieros ejercitaban una acción conjunta y armoniosa, y la corriente de préstamos americanos y británicos a largo y corto plazos se desparramó en los países deudores y los créditos de Francia, acumulados en los dos principales centros, fueron a su vez reinvertidos en el exterior, se pudo tener la sensación de que el mundo había alcanzado la deseada estabilidad: los Estados Unidos pudieron conservar su comercio exterior. Alemania pudo adquirir capital de trabajo, importar materias primas esenciales y hacer pagos importantes por concepto de reparaciones; Francia fue capaz de alcanzar estabilidad interna, restaurar el crédito de su gobierno, financiar la reconstrucción de las áreas devastadas y aumentar sus exportaciones; e Inglaterra tuvo una tregua durante la cual pudo reajustar su estructura industrial para hacer frente a la nueva situación de la competencia.

Pero, cuando en los años de 1928 y 1929, la Gran Bretaña y los Estados Unidos redujeron sustancialmente sus préstamos al exterior, y los fondos franceses a corto plazo fueron repatriados, los países deudores se vieron obligados a una contracción de crédito y a una disminución de sus importaciones. La vigorosa, pero temporal reanudación de la inversión extranjera, principalmente por los Estados Unidos, pero tam-

bién por Holanda, Suiza y en menor escala por la Gran Bretaña, que tuvo lugar a principios de 1930, fue en parte contrarrestada por la repatriación del capital francés, que tuvo indiscutiblemente un efecto deflacionario.

Con la terminación de la política de préstamos a largo plazo se inicia la caída de los precios, primero en los productos agrícolas, luego en otras materias primas y por último en los productos manufacturados, iniciándose la gran depresión y la dislocación completa del comercio mundial.

Antes de la terminación de la Segunda Guerra, y con la seguridad de que se presentarían agravados los mismos problemas que al terminar la primera, se iniciaron los trabajos preparatorios que culminaron con la Conferencia Internacional de Bretton Woods, con el fin de preparar los mecanismos indispensables para, actuando en el campo financiero, lograr una lenta y paulatina reorganización de las economías nacionales, conseguir la estabilidad monetaria, tanto nacional como internacional, suprimir las barreras que antes de la guerra se oponían al libre movimiento de mercancías y de capitales entre las naciones, y, dando un auge amplio al comercio internacional, evitar una depresión de tan graves o mayores consecuencias que la que tuvo lugar en la década de los 30.

Se sabía de antemano que volver al talón oro, como funcionaba antes de la Primera Guerra Mundial, era imposible, y que las condiciones del mundo serían tales que tampoco se podía soñar siquiera en intentar un programa como el aconsejado por la Conferencia de Génova después de la Primera Guerra Mundial, ni aun con las rectificaciones que la experiencia pasada pudiera aconsejar. Se decidió, pues, adoptar formas nuevas de organización, que teniendo en cuenta las condiciones de honda perturbación causadas por la guerra, produjeran, sin embargo, los mismos resultados que habían logrado con el talón internacional. Desgraciadamente se in-

currió en el mismo error en que incurrió la generación que preparó los planes de Bruselas y Génova: se prestó atención sólo a la forma y no a la esencia del mecanismo de los cambios. Se fijaron sólo los resultados a obtener sin proporcionar los resortes poderosos para obtenerlos y para remover los obstáculos, haciendo su implantación imposible en el período que va de 1923 a 1931. La consecuencia ha sido que el Fondo Monetario Internacional, en vez de ser el poderoso agente de reorganización financiera internacional, se halle relegado al desairado papel de policía, frecuentemente hecho a un lado, de los Bancos Centrales para llamarlos a la obediencia de una ley imposible de cumplir.

Una reorganización de las instituciones se impone. Esta reorganización debe partir de dos ideas fundamentales: Primera. Las instituciones, bien sean fundidas en uno solo o bien actuando coordinadamente, deben estar capacitadas para conceder préstamos a largo plazo a los bancos centrales, con el propósito de reconstruir sus reservas en la cantidad adecuada, según su importancia en el comercio mundial y en la proporción que haga indispensable el volumen que haya alcanzado su circulación interna.

Muchos bancos centrales tienen buena parte de sus activos congelados, bien sea por anticipos hechos a sus gobiernos y que éstos no se encuentran en condiciones de restituir en corto plazo, o bien por la adquisición de valores de carácter privado pero difícilmente realizable en los respectivos mercados interiores. El descuento por parte de los organismos internacionales de esos valores pondría a esos bancos centrales en una situación de absoluta liquidez, con amplios recursos cambiarios que restablecerían la confianza en la moneda interior, conjugaría el peligro de devaluaciones posteriores o haría menos rígido el control de cambios en los países que los tienen, evitaría la fuga de capitales y aun traería como consecuencia la repatriación del capital nacional refugiado.

Se habla mucho de que los países deudores fomenten la inversión en su territorio de capitales extranjeros privados. ¿Cómo es posible que esa inversión tenga lugar en gran escala en países cuya moneda es inestable, y que están amenazados con sucesivas devaluaciones o con controles cada vez más rígidos sobre sus mercados de divisas?

Al hacer tales préstamos, las instituciones internacionales estarían en su perfecto derecho para exigir de los bancos centrales, y de los gobiernos a que éstos están subordinados, en su propio interés y en el superior de la estabilidad económica mundial, y, como condición de tales anticipos, compromisos formales de los bancos centrales de seguir una política de crédito acorde con los principios financieros reconocidos, eficaces, para lograr un equilibrio interior en un plazo más o menos largo.

Segunda. Las instituciones deben estar dotadas de los medios necesarios para ejercitar presión sobre los países que resulten con fuertes saldos en su comercio internacional, para que inviertan esos saldos en los países deudores, guiándose para la inversión por un criterio monetario internacional, más que atendiendo a la seguridad intrínseca de las inversiones.

Que este programa requiere la movilización de grandes sumas, es cierto; que se expone a los países acreedores a sufrir pérdidas de consideración, es cierto también, pero tendrá que admitirse, por una parte, que la posibilidad de vender en el exterior mercancías y servicios sin la correlativa obligación de adquirir allí mismo mercancías y servicios por igual valor, constituye un privilegio que se aprovecha en favor de la protección de un alto *standard* de vida para los habitantes del país acreedor. Esta ventaja moralmente reclama una compensación en favor del país deudor que está contribuyendo en su calidad de comprador a aquel bienestar, y téngase en cuenta, por otra parte, que es una verdad que ya nadie discu-

te que un país no puede permanecer indefinidamente en una posición permanentemente acreedora sin arruinar a sus vecinos, y a la postre arruinarse a sí mismo.

La experiencia de la década de los 30 es a este respecto concluyente, y seguramente que las pérdidas que ocasionaría un programa como el delineado, serían en todo caso infinitamente inferiores a las que ocasionarían los gastos necesarios para combatir la honda depresión interior.

¿Puede decirse que los estadistas que prepararon la Conferencia de Bretton Woods, entre los cuales se encontraban economistas de gran talla, ignoraban principios tan evidentes?

De ninguna manera. En la propuesta para una Unión Internacional de Compensación, preparada por expertos británicos, pero que se reconoce como obra del cerebro y de la pluma de Keynes —“obra maestra de exposición persuasiva” la considera el distinguido profesor americano Jacob Viner— y que sirvió como punto de partida para los trabajos preparatorios de la Conferencia, se leen los siguientes conceptos:

“Necesitamos un plan convenido para que cada país pueda, después de la guerra, comenzar con un fondo de reservas apropiado a su importancia en el comercio mundial, en forma tal que sin ninguna ansiedad pueda poner sus negocios en orden durante el período transitorio que deberá preceder al período en que imperen condiciones de completo período de paz.”

Y enseguida comenta:

“Las facilidades ofrecidas serán de particular importancia en el período transitorio después de la guerra tan pronto como las deficiencias en la oferta hayan sido llenadas. Muchos países encontrarán dificultades para pagar sus importaciones y necesitarán tiempo y recursos antes de que puedan establecer un reajuste. Los esfuerzos de cada uno de estos países deudores para preservar su propio equilibrio, reduciendo sus importaciones que no sean estrictamente necesarias, agrava-

rá el problema de todos los demás. Por otra parte, si cada quien se siente libre de indebida presión, el volumen de intercambio internacional se aumentará y cada quien encontrará más fácil el restablecimiento de su propio equilibrio sin daño para el *standard* de vida en otras partes.

“Debe, sin embargo, afirmarse que la disposición que permita a los miembros empezar con importantes facilidades de crédito será principalmente útil, como la posesión de cualquier especie de reservas, para permitir que el tiempo y el método realicen los necesarios ajustes y una cómoda salvaguardia desde la cual se pueda hacer frente a lo imprevisto y a lo inesperado con serenidad. Naturalmente que no proporcionan una solución a largo plazo contra un continuo desequilibrio, pero si el propósito de las facilidades de crédito es dar principalmente tiempo para el ajuste, tenemos que garantizar, hasta donde sea posible, que esas facilidades sean proporcionadas.”

Todavía es más enérgica su proposición acerca de la necesidad de reinvertir los saldos de la balanza de cuentas. He aquí sus palabras:

“Necesitamos un sistema que posea un mecanismo interno estabilizador, por medio del cual se ejerza presión sobre cualquier país cuya balanza de pagos con el resto del mundo se aparte del equilibrio en cualquier dirección, con el fin de prevenir movimientos que deban crear para sus vecinos una igual pero opuesta falta de equilibrio.

“La analogía del sistema propuesto con un sistema bancario nacional es completo. Ningún depositante en un banco local sufre porque los saldos que tienen ociosos se empleen para financiar los negocios de alguna otra persona. De la misma manera que el desarrollo de los sistemas bancarios nacionales ha servido para contrarrestar una depresión deflacionaria que hubiera impedido el desarrollo de la indus-

tria moderna, extendiendo el mismo principio el campo internacional, podemos esperar que se compense la presión contraccionista que de otra manera pudiese convertirse en desorden social y decepcionar las buenas esperanzas de nuestro mundo moderno. La sustitución de un mecanismo de crédito en lugar del atesoramiento, repetirá en el campo internacional el mismo milagro, ya realizado en el campo doméstico, de convertir las piedras en pan.

“Este es un intento de recobrar una de las ventajas de que se disfrutaba en el siglo XIX, cuando un influjo de oro debido a una balanza favorable en favor de Londres y París, que eran entonces los principales centros acreedores, inmediatamente producía una presión expansionista que determinaba una creciente inversión extranjera en esos mercados, pero que se ha perdido desde que Nueva York asumió la posición de principal acreedor, porque el resultado de los movimientos de oro no han producido su efecto por la interrupción de los préstamos internacionales y por la frecuente huida de fondos sueltos de un depositante a otro. El fin que se debe alcanzar es el que no se permita al acreedor permanecer pasivo. Porque si lo hace, una tarea intolerablemente pesada se confiere al país deudor, que ya está por esa misma razón en la posición más débil. Si en verdad a un país le falta la capacidad productiva para mantener su *standard* de vida, entonces una reducción de ese *standard* es inevitable. Si su nivel de salarios y de precios en términos monetarios no guarda proporción con los que prevalecen en otras partes, un cambio en el tipo de cambio se impone. Pero si poseyendo la capacidad productiva le faltan mercados debido a políticas restrictivas, adoptadas en otras partes del mundo, entonces el remedio está en aumentar sus oportunidades para exportar, suprimiendo la presión restrictiva.”

De la importancia que en su concepto debería tener la organización que había proyectado, dan idea las siguientes palabras: