



Carmen Solórzano

“Luis Montes de Oca: reorganización de la Hacienda Pública y reforma monetaria”

p. 413-440

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

Leonor Ludlow (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Históricas

2002

515 p. + XII

Ilustraciones, cuadros

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 39)

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

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

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

[http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397\\_02/secretarios\\_hacienda.html](http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/secretarios_hacienda.html)

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



## LUIS MONTES DE OCA: REORGANIZACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA Y REFORMA MONETARIA, 1927-1931

CARMEN SOLÓRZANO  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Luis Montes de Oca nació en la ciudad de México en agosto de 1895. Ocupó el cargo de secretario de Hacienda y Crédito Público del 16 de febrero de 1927 al 20 de enero de 1932. Los cinco años seguidos de su cargo ocurrieron durante la gestión de tres presidentes de la República: un año, once meses, con el general Plutarco Elías Calles, un año y dos meses con el licenciado Emilio Portes Gil y un año, once meses, con el ingeniero Pascual Ortiz Rubio.

Estudió en la Escuela Superior de Comercio y Administración en donde se graduó como contador público. En sus años de estudiante, se opuso e hizo que sus compañeros de escuela lo hicieran también, a la orden de Victoriano Huerta para que concurrieran a ejercicios militares. Al terminar sus estudios, se integró como ayudante de Roberto Pesqueira, cuando este último fue agente confidencial de Venustiano Carranza en Washington. Después fue cónsul de México en El Paso, Texas; en Hamburgo y en París. Regresó al país en 1924, cuando fue nombrado contralor general de la Nación por el presidente Plutarco Elías Calles. Desempeñó este cargo hasta principios de 1927, cuando ocupó el de secretario de Hacienda y Crédito Público.

Además de su filiación callista y de su experiencia en el servicio diplomático, un elemento que contribuye a la explicación de su nombramiento como secretario de Hacienda, fue que en su gestión como contralor general, introdujo nuevos sistemas de administración que establecieron una organización de la Contraloría que sus contemporáneos consideraron como “modelo”. Bajo su gestión se elaboraron la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación y su reglamento, aprobados por la Cámara de Diputados en el año de 1926.

La labor realizada por Luis Montes de Oca como secretario de Hacienda y Crédito Público se sintetiza en dos proyectos fundamentales: la reorganización hacendaria y la transformación del sistema monetario. El primer proyecto contribuyó a la institucionalización de la fiscalidad del régimen postrevolucionario; el segundo a su función de regulación económica.

Se puede decir que los trabajos de Montes de Oca en la Secretaría de Hacienda constituyeron pasos fundamentales para dar fin al largo proceso de convivencia entre la hacienda y la regulación del régimen porfirista y las correspondientes al régimen posrevolucionario.

La reorganización hacendaria incluyó una reforma en el funcionamiento interno de la Secretaría; la reorganización de las dependencias, sus competencias y sus funciones, y la reforma y creación de leyes impositivas.

La transformación del sistema monetario, por su parte, consistió en el cambio del sistema metálico, que había sido implantado después del caos monetario de 1913 a 1916, al sistema fiduciario controlado por el Banco de México. En esta transformación convergen las medidas y los procesos referentes a la moneda, los antiguos bancos de emisión y el fortalecimiento del Banco de México como regulador monetario.

Estos dos proyectos permiten dividir la gestión de Montes de Oca en dos periodos. En el primero, que podemos tomar desde el inicio de su gestión en febrero de 1927 a agosto de 1929, lo más importante es lo desarrollado en la reorganización hacendaria. En la segunda parte, que está marcada de manera muy especial por los efectos de la crisis económica internacional, lo más importante es lo que se refiere a la reforma monetaria.

## I. REESTRUCTURACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA

### *La organización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Cuando Montes de Oca tomó el cargo de secretario, a los 31 años de edad, la estructura administrativa y el funcionamiento de la Secretaría de Hacienda no correspondían a las necesidades que las condiciones del país le planteaban. Por un lado, los constantes cambios en el personal y en los procedimientos de trabajo sufridos a partir de 1913, y por otro las reformas administrativas derivadas de la nueva legislación fiscal, de los procedimientos presupuestales y de la situación bancaria, habían llevado a una falta de unidad y coherencia en la administración de la dependencia. “Múltiples labores estaban duplicadas; otras que deberían tener homogeneidad estaban en completo desacuerdo, y trabajos que por su índole debieran corresponder a determinado departamento u oficina, estaban confiados a otros cuyo objetivo era totalmente distinto.”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> SHCP, *Comisión*, 1928, p. 12.



Convencido de que la modernización y reorganización de los servicios administrativos redundaría en mayor eficacia de la Secretaría, Montes de Oca impulsó un proyecto para reagrupar las tareas por funciones modernizando sus procedimientos. En marzo de 1927 creó una Comisión Reorganizadora formada por los contadores públicos Tomás Vilchis y David Thierry, cuya función fue analizar la administración interna para proponer cambios.

La comisión trabajó durante cinco meses y, el 15 de agosto de ese año, rindió su informe, cuyo planteamiento giraba en torno de la siguiente idea: la organización administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe estar supeditada a las exigencias de la legislación fiscal.

Así, para dar coherencia global a la Hacienda pública, los contadores Vilchis y Thierry sugirieron: “1. Elaborar la ley orgánica de la Secretaría y el Código Fiscal Federal. 2. Revisar todas las leyes, reglamentos y disposiciones vigentes para codificarlos, 3. Expedir las disposiciones necesarias para integrar un cuerpo homogéneo y estable”.<sup>2</sup>

Sobre el estado de organización interna de la Secretaría, el informe mencionado señaló como problema central la inexistencia de un plan general de organización. De allí se derivaban problemas tales como diversidad de criterios en la organización de las dependencias y ausencia de una reglamentación de las funciones; diversidad y obsolescencia de métodos de archivo; falta de equipo, de capacitación del personal y de métodos de estadística; demasiados trámites para el pago de impuestos, demasiados documentos a firmar por los funcionarios; invasión de facultades y repetición de funciones entre dependencias.

Las propuestas de la Comisión Reorganizadora fueron aprobadas y, a principios del mes de septiembre, comenzaron los trabajos. Para ello, se formó un equipo de doce personas que se integraron a los esfuerzos de la Comisión cuyos nombres son: Julio Novoa, Carlos Duplán, Jesús Silva Herzog, Francisco Borja, Luis Magaña, José Farell, Gonzalo Quintana, Roberto Guerrero, Abel Espinoza, Diego Moreno, Francisco Gamoneda y Carlos Zetina.

En el año que va de septiembre de 1927 a agosto de 1928 el plan de trabajo incluyó:

- a) La centralización de los servicios de correspondencia, archivo, biblioteca, servicio médico, dibujo y proveduría.
- b) La creación del Departamento de Control de Correspondencia, de la Oficina Central de Archivo, del Departamento de Biblio-

<sup>2</sup> Sierra, *Historia*, 1933, p. 21.

teca y Archivos Económicos, de la Comisión de Presupuesto, de la Oficina de Sucesiones y Donaciones, de la Oficina de Prensa y Publicaciones, del Almacén General, de la Sección de Dibujo, del Departamento de Alcoholes y del Registro de Finanzas.

- c) La reorganización de la Tesorería de la Federación, del Departamento de Crédito, de la Dirección del Timbre, de la Casa de Moneda y de la Oficina Impresora de Hacienda.
- d) Se elaboraron en total trece reglamentos para las dependencias creadas y reorganizadas.
- e) Se elaboraron instructivos para el manejo de la correspondencia, para la clasificación decimal de los archivos, para la colocación y conservación del equipo, para la distribución de firmas, para llevar la contabilidad y para la expedición de circulares, acuerdos y decretos.
- f) Con respecto al personal se aplicó una evaluación que incluyó un examen médico, otro de antecedentes y otro de eficiencia. Se implantó el control de asistencias. Se organizó un programa de conferencias sobre temas económicos.
- g) Se inició la elaboración del padrón de contribuyentes para el Impuesto sobre la Renta.

Vale la pena comentar que a partir de la creación del Departamento de Biblioteca y Archivos Económicos, se fundó la Biblioteca Lerdo de Tejada que se inauguró el 1º de septiembre de 1928, y cuyo primer jefe fue Jesús Silva Herzog. El acervo contaba con 5 000 libros sobre ciencias sociales y economía. Además de retomar el carácter de biblioteca especializada que tenía la antigua biblioteca de Hacienda,<sup>3</sup> pues “era menester que hasta las personas que ocupaban los empleos administrativos se asomaran al conocimiento de las materias hacendarias”,<sup>4</sup> la Lerdo de Tejada abrió sus puertas como biblioteca pública. En un momento en que, en México, no existía escuela de estudios superiores en economía,<sup>5</sup> la biblioteca permitió la consulta y el estudio autodidacta de los

<sup>3</sup> Leonor Ludlow menciona que la idea de una biblioteca especializada viene desde 1783, cuando Carlos III ordenó “reunir todas las noticias y datos económicos y hacendarios del imperio español, a la vez que unir todos los libros económicos existentes, que serán de utilidad para la instrucción de los que se dedican a la economía, tan necesaria para el buen gobierno de los pueblos”. Sin embargo, la primera biblioteca y archivo de Hacienda se fundó, en México, en 1907, en “El Fondo Histórico de Hacienda”, texto presentado en la mesa redonda sobre *Los fondos históricos de la Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada de la Secretaría de Hacienda*, que se llevó a cabo con el propósito de festejar el 70º aniversario de la institución.

<sup>4</sup> SHCP, *Biblioteca*, p. 13-14.

<sup>5</sup> La Escuela Nacional de Economía de la UNAM se fundó en 1929.



asuntos relacionados con la administración pública y los problemas económicos y sociales. El bibliotecario encargado de la localización y catalogación de los libros que se hallaban dispersos en distintos departamentos de la Secretaría fue Francisco J. Gamoneda; el encargado de buscar y adaptar el local fue el arquitecto Manuel Ortiz Monasterio.

Otro hecho sobresaliente fue la realización del primer programa de conferencias para el personal, que se impartieron entre el 22 de marzo y el 23 de mayo de ese mismo año de 1928. El programa estuvo formado por diecisiete conferencias sobre los temas económicos más importantes para el país, relacionados con el quehacer hacendario de la época. Así, se trataron temas sobre el problema de la tierra, la moneda, los impuestos, el presupuesto, el caso de las industrias de la transformación, del petróleo, de los transportes y de la minería. Este ciclo de conferencias constituyó el inicio de un interés, que se mantiene hasta la fecha, por aumentar los conocimientos del personal sobre aspectos relacionados con la Secretaría.

A fines de 1928 terminaba la gestión presidencial del general Plutarco Elías Calles y las labores de la Comisión Reorganizadora llegaban a su culminación. Después del plan de trabajo mencionado se elaboraron un proyecto de reglamento para la organización administrativa de la Secretaría de Hacienda, en su conjunto, y otro para las oficinas federales encargadas de la recaudación. Los dos reglamentos fueron aprobados por la Cámara de Diputados en 1929, siendo ya presidente provisional el licenciado Emilio Portes Gil.

La transformación de la Secretaría entre 1927 y 1929 fue profunda. La estructura existente a principios de 1927 había cambiado notablemente cuando se aprobaron los reglamentos de 1929. En la Tesorería lo más trascendente fue que, por una parte, se creó la Dirección General de Aduanas que concentró la recaudación por impuestos al comercio exterior. Por otra parte, se reorganizaron los departamentos de impuestos interiores quedando uno para el Impuesto sobre la Renta, otro para los Impuestos Especiales, otro para lo referente a la Ley Federal del Timbre, y uno más para los impuestos sobre donaciones.<sup>6</sup>

La reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desde la formación de la Comisión Reorganizadora hasta la aprobación y puesta en vigor de los reglamentos, se llevó a cabo en dos años y medio aproximadamente, es decir, la mitad de la gestión de Montes de Oca. Es indudable que los cambios establecieron una organización más funcional y más eficiente. Sin embargo, ésta no garantizaba, por sí misma, la recaudación.

<sup>6</sup> Véanse organigramas de 1928 y 1929.

### *La legislación fiscal*

Hacia 1928 el proyecto fiscal del Estado postrevolucionario ya estaba trazado. Sin embargo, se presentaban situaciones que dificultaban el cobro de impuestos y que consistían en: 1. La existencia de varios impuestos sobre una sola materia debido a la vigencia de disposiciones diversas. 2. La dispersión de disposiciones aclaratorias o reformatorias que impedían su aplicación. 3. Tarifas que no correspondían a la situación económica de los causantes. 4. Diversidad de procedimientos fiscales entre las entidades federativas. 5. Reglas de recaudación que dificultaban la declaración y el cobro.

Para atenderlos, se llevó a cabo un programa de reformas a la legislación fiscal cuyos objetivos, además de garantizar la percepción de los ingresos para el ejercicio presupuestal, fueron distribuir más equitativamente la carga impositiva entre los causantes (de acuerdo con sus capacidades económicas), simplificar los procedimientos de cobro y reducir el costo administrativo de la recaudación.<sup>7</sup> De quince leyes hacendarias aprobadas en la gestión Montes de Oca, diez se relacionan con el cobro de impuestos; ocho para impuestos interiores y dos para el comercio exterior.

Para estudiar los impuestos al comercio exterior, la Secretaría de Hacienda contaba con una Comisión de Aranceles que había sido creada en 1924, para ese fin. Esa comisión estuvo formada por dos representantes de la SHCP, un representante de la Secretaría de Agricultura y Fomento, un representante de la Confederación de Cámaras de Comercio y un representante de la Confederación de Cámaras Industriales. En ella únicamente tenían voto los representantes de las dos secretarías mencionadas.<sup>8</sup> Para lograr los fines señalados arriba, Montes de Oca reorganizó la Comisión en agosto de 1927.

Los trabajos de la Comisión dieron por resultado la elaboración de la nueva ley aduanal, que se aprobó en junio de 1928, pero que entró en vigor el 30 de diciembre de 1929. Esta ley significó una unificación de impuestos. Como parte correlativa, se aprobó y comenzó a funcionar, en 1930, la Tarifa General de Importación que substituyó a la publicada en 1920.

La nueva tarifa consideraba una refundición de impuestos, concretamente el cinco o diez por ciento sobre el valor de factura que se pagaba en los consulados al efectuarse la importación, la cuota espe-

<sup>7</sup> Relchkiman, *Exposición*, 1988, v. 1, p. 19.

<sup>8</sup> Arroyo, *Historia*, 1937, p. 42.

cífica que se pagaba por mercancía y el diez por ciento que se cobraba para el pago de la deuda pública.

Se pasó de una clasificación por productos a otra por grupos y subgrupos de acuerdo con la utilizada para el comercio y la industria. Esto mejoró el cobro de impuestos porque facilitó la localización de la tarifa a pagar y la incorporación de nuevos productos, así como la declaración de los comerciantes. Además, permitió una relación proporcional entre el precio de cada producto y su tarifa impositiva. Un producto caro pagaba una cuota alta y uno barato una cuota baja.

Por otra parte se modificaron las reglas de recaudación eliminándose trámites superfluos en la declaración de impuestos y en la certificación de facturas consulares. Esto, aunado a que en agosto de 1927 se había aprobado Ley de Agentes Aduanales, permitió un funcionamiento distinto de las aduanas.

Con la formación de la Dirección General de Aduanas, la aprobación de la nueva ley aduanal, la Tarifa General de Importación, los cambios en los procedimientos y la reglamentación de las funciones de los agentes aduanales se completó el proyecto de Luis Montes de Oca sobre los impuestos al comercio exterior.

La aplicación de la Tarifa de Derechos de Importación tiene particular importancia porque, ante los efectos de la crisis económica mundial, pudo ser utilizada como instrumento de una política proteccionista de la industria nacional.

CUADRO 60  
RECAUDACIÓN EFECTIVA POR COMERCIO EXTERIOR  
Millones de pesos

Año	Importación	Exportación
1929	84.4	12.3
1930	103.4	9.5
1931	56.0	4.0

Fuente: Benjamin Relchkiman Kirk, *Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos de la Federación, 1929-1986*.

Los impuestos nacionales, junto con las otras fuentes internas de ingreso, constituyeron la mayor fuente de ingresos para el erario, durante la gestión de Montes de Oca. Entre 1929 y 1931, los impuestos por comercio exterior únicamente representaron 42%, 60% y 34% de lo recabado en fuentes internas. Del rubro de impuestos, los que generaron mayores ingresos fueron los correspondientes a la industria.

CUADRO 61  
RECAUDACIÓN EFECTIVA DE IMPUESTOS INTERIORES  
Millones de pesos

Año	Industria	ISR	Capitales	Timbre	Rec. Nat.
1929	46.6	15.8	1.5	37.6	18.3
1930	50.4	16.5	2.7	35.4	16.1
1931	48.8	11.5	1.6	29.6	11.3

Fuente: Benjamin Relchkiman Kirk, *Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos de la Federación, 1929-1986*.

*Impuestos Especiales.* Resalta la actividad legislativa para los gravámenes de industria que recaudaba el Departamento de Impuestos Especiales, pues se elaboraron siete leyes en total para normar la producción de la minería, de bebidas alcohólicas, de energía eléctrica, de tabacos labrados, y de empresas de transporte.<sup>9</sup> De estas ramas de producción, la de bebidas alcohólicas mereció la promulgación de una nueva ley para la producción de pulque,<sup>10</sup> otra para la producción de cerveza,<sup>11</sup> y una más para la producción de alcoholes y aguardientes.<sup>12</sup> Además, fue una rama sujeta a la aprobación de impuestos adicionales, pues en julio de 1927 se aumentó en diez por ciento el impuesto de producción de alcoholes y aguardientes, y en enero y abril de 1928 se estableció un impuesto adicional a la producción de cerveza y a la producción de pulque y aguamiel.

*Impuesto sobre la Renta.* La revisión de este impuesto se ubicó en las tarifas que gravaban el rendimiento de capitales y los sueldos de los asalariados. Por decreto aprobado el 3 de agosto de 1927, se elevó de seis a ocho por ciento la tasa correspondiente a los rendimientos de capital, y de cuatro a ocho por ciento la de los asalariados con sueldos mayores de \$3 750.00 mensuales. Sin embargo, la disposición debió derogarse el 13 de enero de 1928; la tasa para capitales regresó al

<sup>9</sup> Esta ley se derogó cuatro días antes de que Montes de Oca renunciara a su cargo de secretario.

<sup>10</sup> "Ley de impuestos sobre la fabricación de pulques", *Diario Oficial de la Federación*, t. LXIII, n. 50, 31 de diciembre de 1930, México, p. 23.

<sup>11</sup> "Ley de impuestos sobre la fabricación de cerveza", *Diario Oficial de la Federación*, t. LXIV, n. 1, 2 de enero de 1931, México, p. 1.

<sup>12</sup> "Ley de impuesto sobre la producción de alcoholes y aguardientes", *Diario Oficial de la Federación*, 21 de noviembre de 1931, México, p. 1.



seis por ciento y la de asalariados con ingresos superiores a cuatro mil pesos subió al cinco por ciento.

Las otras medidas importantes fueron el establecimiento, el 28 de diciembre de 1931, de exenciones para agricultores, comerciantes e industriales con ingresos probables de hasta diez mil pesos anuales. Para los comerciantes con ingresos superiores a esa cantidad se fijó una tasa que aumentaba progresivamente hasta llegar al doce por ciento, en los casos de aquellos que tuviesen utilidades mayores a quinientos mil pesos. Para este nivel de ingreso y para el caso de las personas físicas, se dejaron libres de impuestos los primeros dos mil pesos; las personas morales con utilidades de hasta cinco mil pesos debían pagar el dos por ciento.

En todo caso, lo más importante para el Impuesto sobre la Renta, durante la gestión de Montes de Oca, fue que se comenzó a elaborar el padrón de contribuyentes.

*Contribución Federal.* La nueva política hacendaria del Gobierno, planteaba la supresión del impuesto llamado “Contribución Federal”, que se sobreponía a los impuestos locales. La proporción de este impuesto, que en 1917 se había fijado en sesenta por ciento y en 1921 en cincuenta por ciento se disminuyó a veinticinco por ciento en 1927 y a veinte por ciento en 1929. Como el objetivo de la Secretaría de Hacienda era impulsar un plan de imposición común con los estados, el Ejecutivo gozó de atribuciones extraordinarias para conceder exenciones del pago de este impuesto a entidades que aceptaran ajustar sus sistemas de tributación al plan de la SHCP. El marco legal de esas exenciones fue la adición del artículo 252 de la Ley General de Timbre, que se refiere a estas exenciones, y una circular que estableció las reglas para su aplicación.<sup>13</sup> Dependiendo de los acuerdos específicos por estado, se aplicaron varias exenciones. En algunos casos alcanzaban todos los ingresos del estado y los municipios; en otros, únicamente los del Gobierno estatal, en otros, sólo algunos impuestos. Entre febrero de 1929 y abril de 1921 solamente doce estados aceptaron colaborar con el plan mencionado: Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Estado de México, Sinaloa, Nayarit, Oaxaca, Sonora, Michoacán, Hidalgo, Coahuila y Querétaro.

El esfuerzo de Montes de Oca para aumentar la recaudación mediante una mejor organización debió enfrentar las dificultades generadas por la crisis económica internacional. La reestructuración que hemos mencionado hasta el momento, se llevó a cabo en un contexto

<sup>13</sup> “Circular n. 21-2-16, que establece las reglas que servirán de base para conceder exenciones de contribución federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 1929.

donde los ingresos públicos venían disminuyendo. Esta tendencia dependía de la caída del comercio exterior que había comenzado desde 1926. En 1930, con el recrudecimiento de la crisis económica internacional, a pesar de que la aplicación de la nueva Tarifa General de Importación aumentó la recaudación en 21.4%, los ingresos públicos disminuyeron; el efecto recesivo en la economía se hizo presente al restringirse los recursos disponibles. En agosto de 1931, para evitar un déficit calculado en ochenta millones de pesos se aprobó un impuesto extraordinario que gravó con uno por ciento prácticamente todas las actividades económicas del país. El déficit presupuestal se evitó disminuyendo en sesenta millones el gasto y recabando poco más de veinte millones por la aplicación del impuesto extraordinario.<sup>14</sup>

### *La deuda pública y el presupuesto*

A principios de 1927, Montes de Oca tomó el manejo del presupuesto en una situación difícil causada por la recesión de 1926 en Estados Unidos, ya mencionada. Para conocer la situación a la que se enfrentaría la SHCP en ese año, se analizó el estado de la caja de la Tesorería. El resultando fue la estimación de un fuerte déficit ante la inevitable disminución de la recaudación, la necesidad de pagar obligaciones pendientes del ejercicio de 1926 y las cargas de la deuda interior. En reunión del presidente Calles con su gabinete se acordó disminuir gastos y personal y aplazar algunos pagos de la deuda flotante.

El mismo año se comenzó a estudiar la implantación de un nuevo sistema de elaboración del presupuesto para facilitar la precisión en el cálculo presupuestal y evitar la ampliación de partidas, una vez aprobado el presupuesto. En el informe del 1° de septiembre de ese año, el presidente Calles anunció su decisión de no solicitar atribuciones extraordinarias para la ampliación de partidas, ante la, ya próxima, implantación del nuevo sistema para la formulación del presupuesto que haría innecesarias esas atribuciones extraordinarias.

La Comisión de Presupuesto, creada a fines de 1927, quedó como encargada de la implantación del nuevo sistema y como funciones se le definieron: 1. La elaboración del presupuesto de egresos. 2. La revisión y ajuste de las previsiones de las distintas dependencias para ajustarlas al programa del presidente de la República. 3. La vigilancia de la ejecución “estricta” del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados. 4. La realización de estudios sobre la organización admi-

<sup>14</sup> Cárdenas, *La hacienda pública*, 1994, p. 39-40.

nistrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo, con fines de eficiencia y economía para el servicio público. El Presupuesto de Egresos para 1928 incluía disminución en la mayor parte de los ramos de la administración pública, una nueva técnica y estructura.

A mediados de 1928, el 4 de junio, se aprobó la Ley Orgánica del Departamento de Presupuesto de la Federación,<sup>15</sup> que entró en vigor quince días después.

Es indudable que las reformas en la organización de la SHCP, en la legislación fiscal y en la definición del presupuesto significaron avances importantes en la administración hacendaria. Los dos primeros presidentes de la República con quienes trabajó Montes de Oca elogiaron su trabajo. El general Calles mencionó que de agosto de 1927 a julio de 1928, “el estado de las finanzas públicas ha mejorado sensiblemente como resultado del empeño con que se han llevado a cabo todas las labores del ramo.”<sup>16</sup>

En 1929, el licenciado Emilio Portes Gil señaló:

La sublevación militar que estalló el mes de marzo último no provocó[...] situaciones peligrosas para el Erario, pues la firmeza con que se había establecido el presupuesto, la economía que se aplicó a la erogación de fondos y la organización de los servicios hacendarios, permitieron combatir la rebelión desde su origen, con tan marcado éxito, que los gastos extraordinarios de la campaña, el aprovisionamiento eficaz del Ejército y la atención de los servicios ordinarios, sin excepción, fueron realizados por la Tesorería en forma absolutamente regular, sin que el país sufriera mayores trastornos y sin que el Gobierno hubiera tenido que hacer el más pequeño aumento a los impuestos y demás cargas fiscales que gravitan sobre el pueblo.<sup>17</sup>

Pero para 1930, la situación de la SHCP era otra. En su informe de ese año, el presidente Pascual Ortiz Rubio mencionó:

mientras el Gobierno mexicano no pague sus deudas de carácter interior y exterior, no hay verdadero equilibrio hacendario; pues uno de los factores que influyen es el relacionado con la Deuda Pública, ya que la existencia de obligaciones insolutas y en ocasiones ni siquiera cuantificadas a cargo del Erario impide obtener un saldo correcto a favor o en contra de los ingresos.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> “Ley Orgánica del Departamento de Presupuesto de la Federación”, *Diario Oficial de la Federación*, t. XLVIII, n. 32, 8 de junio de 1928, p. 1.

<sup>16</sup> SHCP, *México*, v. 2, p. 428.

<sup>17</sup> SHCP, *Memoria*, p. 13-14.

<sup>18</sup> SHCP, *Memoria*, v. 2, p. 32.

La deuda pública del Gobierno federal estaba constituida por la llamada deuda exterior sobre la que se tenían firmados convenios con el Comité Internacional de Banqueros; la de reclamaciones de extranjeros ante comisiones mixtas internacionales por daños sufridos durante la revolución;<sup>19</sup> la deuda agraria que correspondía a las indemnizaciones por bienes expropiados para su reparto; la deuda bancaria proveniente del periodo de incautación bancaria, y otros rubros de la deuda interior que se referían a cuentas no pagadas por ejercicios presupuestales previos, la de suscriptores de acciones del Banco de México, la del papel “infalsificable”.

La política del Gobierno fue subordinar los pagos de la deuda interna a la externa. Al inicio de la gestión de Montes de Oca, se hicieron pagos por intereses correspondientes al segundo semestre de 1926 y al primero de 1927, más otro pago correspondiente a la deuda de los Ferrocarriles Nacionales. Sin embargo, durante 1928 la situación era particularmente delicada porque el 31 de diciembre de 1927 había expirado el plazo de la moratoria concedida al gobierno por el comité de banqueros, según los convenios de 1925. Ante la imposibilidad de pagar, el Gobierno mexicano envió dos representantes a Nueva York para hablar con los acreedores, exponerles la situación económica del país e invitarlos a estudiar la situación de las finanzas públicas nacionales, a fin de ajustar las negociaciones a la capacidad de pago del Gobierno.

Los expertos enviados a México por el Comité Internacional de Banqueros fueron Joseph E. Sterrett y Joseph S. Davis quienes entregaron su informe en mayo de 1928.

Sus recomendaciones eran bien sencillas: la única manera de que México hiciera frente a sus compromisos internacionales era desviar hacia ese propósito parte de los gastos militares —que absorbían casi un tercio del presupuesto federal— y de obras públicas (construcción de carreteras y distritos de riego).<sup>20</sup>

Pero en México, haber dado prioridad al pago de la deuda externa había generado gran presión hacia el gobierno por parte de los acreedores de deuda interior. Además, existían fuertes corrientes de opinión que se oponían a pagos de deuda externa que significaran disminución de gastos en lo económico y lo social.

El 25 de enero de 1929, se envió al Congreso una iniciativa de ley que proponía un plan de solución de la deuda pública en su conjunto.

<sup>19</sup> Las negociaciones de estas deudas estaban a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>20</sup> Meyer, Segovia y Lajous, *Historia*, 1978, p. 215.

Partía del planteamiento central de ajustar el plan a la capacidad de pagos del Gobierno federal. Es decir, “armonizar las cargas que sobre el presupuesto de egresos arroja el servicio de la deuda pública y el remanente de los ingresos, después de cubiertos los gastos de administración y después de haber hecho frente a las erogaciones que el mejoramiento del país exige”.<sup>21</sup>

La ley aprobó la suspensión de pagos de deuda interna vencidos hasta el 31 de diciembre de 1928; autorizó al Ejecutivo Federal para realizar, con los gobiernos extranjeros, acuerdos sobre las reclamaciones por daños causados durante la Revolución y consolidar la deuda externa en una sola emisión de bonos, a un plazo de reembolso no menor de cuarenta y cinco años y una tasa de interés no mayor de 5 % anual.

A partir de la aprobación del plan para la deuda pública comenzó a funcionar la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública Interior,<sup>22</sup> que estuvo formada por el secretario de Hacienda y tres miembros más. Su función fue depurar las reclamaciones que se le presentaran para clasificarlas en: servicios personales; servicios de empresas individuales o colectivas conforme a cuota normal o reducida; contratos de obras con suministro de materiales, de compraventa, de arrendamiento, de cambio, de préstamo, de fianza; subvenciones; papel infalsificable; suscripciones de particulares para la fundación del banco único.

Por su parte, el acuerdo sobre deuda externa fue firmado el 25 de julio de 1930 por el secretario de Hacienda y el Comité Internacional de Banqueros y se destinaron cinco millones de dólares para el depósito que establecía el convenio. Además, el 29 de enero de 1931 se firmó otro acuerdo sobre la deuda de los Ferrocarriles Nacionales.

Sin embargo, todos estos esfuerzos se toparon con los efectos derivados de la crisis internacional que, a partir de agosto de 1930, causó una drástica disminución de los ingresos gubernamentales. Aun cuando el presupuesto para 1931 había calculado la disminución de los ingresos, a raíz de lo dejado de percibir en los primeros meses del año, se previó un déficit que para finales del año llegaría a ochenta millones. Se recurrió, entonces, a la disminución del gasto público a través de aplazamiento de créditos y compras; disminución de viáticos, sobresueldos y asignaciones especiales; disminución de personal, de sueldos a civiles y militares. Salvo los correspondientes al presupuesto aprobado al Poder Legislativo y a refacción agrícola, todas las partidas se redujeron. El rubro que sufrió mayor mengua fue el de deuda pública, que solamente ejerció el 51 % de lo aprobado.

<sup>21</sup> SHCP, *Legislación*, 1958, v. 1, p. 417.

<sup>22</sup> “Ley Reglamentaria de la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, t. LIX, n. 18, 22 de mayo de 1929, p. 1.

Aun así, la reducción del gasto público no fue suficiente para salvar el equilibrio presupuestal y se impuso, como se ha mencionado, un impuesto extraordinario. En el que fue el peor año de su gestión, para los ingresos públicos, Luis Montes de Oca obtuvo un superávit de 29 millones de pesos.

CUADRO 62  
EJERCICIO PRESUPUESTAL  
(Millones de pesos)

Años	Ingresos Efectivos	Egresos Ejercidos	Déficit o Superávit
1927	307.0	310.0	-3.0
1928	311.0	287.0	24.0
1929	322.0	276.0	46.0
1930	289.0	279.0	10.0
1931	256.0	227.0	29.0

Fuente: Estadísticas Históricas. Finanzas Públicas.

Como es evidente, las sugerencias del informe de Joseph E. Sterrett y Joseph S. Davis no lograron que la deuda externa se pagara. Sin embargo, a partir de 1930, la tendencia hacia la disminución del gasto militar se afirmó.

CUADRO 63  
PRESUPUESTO FEDERAL EJERCIDO

Año	Gasto militar	Gasto militar	Gasto económico	Gasto económico	Gasto Social	Gasto Social
	\$*	%**	\$*	%**	\$*	%**
1927	21.9	31.9	15.3	22.2	7.1	10.3
1928***	21.0	32.3	15.1	23.1	7.6	11.7
1929****	22.9	37.3	14.3	23.2	7.9	12.9
1930	18.6	30.9	17.6	29.3	8.8	14.6
1931	16.2	29.9	14.5	26.7	9.2	17.0

Fuente: Wilkie, *La Revolución Mexicana*, p. 135, 162 y 191.

\* Pesos per cápita.

\*\* Porcentaje del presupuesto de egresos.

\*\*\* Informe de Sterrett y Davis.

\*\*\*\* Rebelión escobarista.

Para fines de 1931, la Comisión Ajustadora de la Deuda Interior tenía depurada la mayor parte de las reclamaciones. El último intento de Luis Montes de Oca para resolver esta deuda se expresó en una ley que propuso pagar las reclamaciones con bienes territoriales del Gobierno, la que se aprobó el 31 de diciembre de 1931.



## II. LA REFORMA MONETARIA

Los efectos de la crisis hicieron apremiante la consolidación de las transformaciones que se venían trabajando desde años atrás y que se expresan en la formación de un sistema de bancos, coordinados por el banco central, y la transformación de la circulación monetaria. En estos aspectos, la crisis obligó a Montes de Oca a tomar dos medidas centrales para terminar con los resquicios que impedían la consolidación de los proyectos mencionados. Esas medidas fueron tomadas en julio de 1931 y consistieron en la desmonetización del oro y la suspensión de las actividades que el Banco de México realizaba con el público.

Fueron dos medidas que significaron transformación profunda en las posibilidades de intervención económica del Estado postrevolucionario. En el proceso que llevó a ello convergieron dos cuestiones: la liquidación de los antiguos bancos de emisión y el fortalecimiento del Banco de México como regulador de la moneda nacional.

A pesar de los firmes avances que, para la creación de un sistema del crédito, habían significado la devolución de los bancos incautados a sus antiguos dueños en 1921; la fundación del Banco de México, en 1925, y la aprobación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, en 1926, existían resquicios legales que permitían la sobrevivencia de los antiguos bancos de emisión y una circulación monetaria que, por estar constituida con piezas que contenían metal precioso, oro y plata, mezclaba las necesidades de moneda con las de un mercado para el metal precioso como mercancía.

Para ese momento, se había generado una resistencia al cambio de los antiguos bancos de emisión y de los comerciantes de oro que, basados en los resquicios que la legislación permitía, explotaban la circulación de moneda y de títulos de valor como verdaderas fuentes de especulación que impedían la función reguladora del Banco de México.

### *Los antiguos bancos de emisión*

La liquidación definitiva de los antiguos bancos de emisión está relacionada con el pago de la deuda que, tanto para los bancos como para el gobierno, había quedado después del decreto que diera fin a la incautación. El problema inmediato a enfrentar, cuando Montes de Oca tomó el cargo de secretario de Hacienda, en 1927, era la cercanía del vencimiento del plazo último, concedido a los bancos para pagar sus deudas provenientes de depósitos de sus clientes. De acuerdo con el decreto de 31 de enero de 1921, esas instituciones tenían como máxi-

mo seis años para pagar esas deudas. Además, tenían otro plazo, que era de ocho años, para liquidar los adeudos provenientes de emisión de billetes que se debían haber pagado en vencimientos semestrales.

Lo que había ocurrido después de 1921 era que los bancos no habían cumplido cabalmente con sus obligaciones y, ante esta situación, la Cámara de Diputados aprobó un decreto que concedía a esas instituciones una moratoria, que vencería el 31 de diciembre de 1930, para pagar los intereses vencidos hasta el momento.

Veinte días después de este decreto, Montes de Oca ocupó el cargo de secretario de Hacienda revisó la situación y, el 15 de junio de 1927, el decreto mencionado se reformó concediendo moratoria hasta el 31 de enero de 1928, para que los intereses vencidos entre enero y mayo fuesen cubiertos; los intereses a vencer a partir del 1° de junio tendrían una moratoria que expiraría el 31 de diciembre de 1930.

Tampoco los adeudos que el Gobierno federal tenía para con los bancos fueron cubiertos en su totalidad ni oportunamente y el plazo definitivo también se acercaba. Como el decreto de 31 de enero de 1921 establecía la posibilidad de que los bonos gubernamentales de deuda bancaria se aceptaran como pago de impuestos federales, y podían, además, cambiarse por cupones vencidos para pagar deudas de los bancos con sus depositantes, lo que había ocurrido es que la deuda de los antiguos bancos se había traspasado al Gobierno federal.

Además, la clasificación que se había hecho de los bancos en 1921 había abierto una grieta, aprovechada por algunos bancos los que seguían operando debiendo estar en liquidación. Por otro lado, se había permitido a parte de los bancos cobrar sus deudas en oro, lo que propiciaba la especulación con moneda.

En junio de 1928 se celebró la Segunda Convención Nacional Bancaria que fue organizada por el secretario de Hacienda. De allí surgieron los acuerdos fundamentales entre Gobierno y banqueros para reformar la Ley General de Instituciones de Crédito aprobada en 1926. Al terminar, se formó una Comisión Permanente que tuvo como objetivo estudiar las reformas a la ley y que propuso la aprobación de decretos que avanzaron sobre todo en lo relativo a los almacenes generales de depósito.

Los acuerdos de la Segunda Convención Bancaria fueron determinantes para avanzar en la liquidación de los antiguos bancos de emisión. El 17 de julio de ese año, se prorrogó la moratoria, únicamente para aquellos que habían sido declarados en liquidación por sus asambleas de accionistas. Esta moratoria, que sería hasta de cinco años para empezar a pagar, evitó a estas instituciones el proceso de liquidación judicial.

Además, se estableció que los bancos en liquidación debían recibir en pago de sus deudores los billetes que ellos mismos hubiesen emitido y se les prohibió recibir de sus deudores metálico o valores.

Es evidente que el decreto no fue suficiente para evitar la especulación, que se agudizó ante los efectos de la crisis económica internacional. El treinta de agosto de 1930, se aprobó la “Ley que regula la liquidación de los antiguos bancos de emisión”, que consideraba la situación legal y económica de los antiguos bancos de emisión como un “grave obstáculo para la creación de una estructura bancaria nacional a la vez que un verdadero factor negativo en la vida económica del país”. Esta ley estableció una nueva clasificación de los bancos ubicándolos únicamente en dos grupos: aquéllos cuyos activos alcanzasen a cubrir los activos y aquéllos donde los primeros no fuesen suficientes. Se aprobó la creación de un Comité Liquidador. Se aprobó la creación de “Bonos Especiales de la Deuda Bancaria”, que se cambiarían por los billetes emitidos por los antiguos bancos, por certificados de intereses no pagados, y por bonos vencidos.<sup>23</sup>

El artículo 30 referente a los bancos que quedarían en estado de liquidación, suspendió las persecuciones individuales en su contra, pero destituyó de sus funciones al personal de los bancos.

### *La especulación monetaria*

Desde 1922 la acuñación de monedas de oro se hacían únicamente para denominaciones de cincuenta pesos; la acuñación de monedas de metal amarillo de 20, 10, 5, 2.5 y 2 pesos había quedado suspendida. Las monedas de un peso se acuñaban en plata.

El problema con que se encontró Montes de Oca, en 1927, fue que la moneda de plata sufría una depreciación más aguda con respecto al oro en el mercado nacional que en el internacional. El asunto era trascendental porque ante la existencia, en México, de un patrón oro con circulación interna de plata, los contratos de arrendamiento y los de importaciones y exportaciones eran establecidos en oro. Así el público que necesitaba oro para saldar sus deudas dependía de las casas de cambio que ejercían un verdadero monopolio sobre la moneda áurea. En febrero de ese año el premio a pagar, por utilizar moneda de plata, era de doce por ciento.

<sup>23</sup> Se aprobaron dos series, la “X” y la “Y”, que no rendirían intereses y serían amortizadas en pagos semestrales a partir del 1° de diciembre de 1931. La serie “X” tendría su último pago el 1° de marzo de 1937. La serie “Y” recibiría su último pago el 1° de marzo de 1934, “Reglamento para la Emisión y Amortización de los Bonos de la Deuda Bancaria”, *Diario Oficial de la Federación*, t. LXIII, n. 23, 28 de noviembre de 1930, p. 1.

Para conocer las causas de la depreciación de la moneda de plata se nombró una comisión técnica que consideró que uno de los factores del fenómeno era la desproporción de las existencias en circulación de cada uno de los metales. Existía un exceso de moneda de plata circulante, en relación con las necesidades de los cambios. Es decir, el número de intercambios requería menor cantidad de moneda de plata en circulación que la existente.

La primera medida fue suspender la acuñación y reacuñación de monedas de un peso y de cincuenta centavos. Mientras en 1926 se habían fabricado 32 955 piezas por un valor de 29 398 millones de pesos, en 1927 únicamente se fabricaron 9 275 piezas por un valor de 5 622 millones de pesos: 28 % en relación con el año anterior, medido en piezas, y 17% medido en valor. Además, se aprobó una partida presupuestal de \$ 5 000 000.00 para desmonetizar y retirar de la circulación las monedas de plata.

El 5 de agosto de 1927 se fundieron \$ 850 200.00 pesos de plata cuyo resultado fue calificado como muy satisfactorio por el presidente Calles, ya que el descuento que, como hemos dicho era de doce por ciento en febrero, cayó al seis por ciento en agosto.

CUADRO 64  
ACUÑACIÓN DE MONEDAS DE PLATA, 1926-1931

Años	Miles de piezas	Miles de pesos
1926	32 955	29 398
1927	9 275	5 622
1928	8 900	1 253
1929	—	—
1930	3 000	400
1931	—	—

Fuente: Estadísticas Históricas. Moneda y Banca, p. 996.

Por otra parte, para estabilizar el tipo de cambio entre el dólar y el oro y entre éste y la moneda de plata el Banco de México vendió dólares a buen precio contra moneda de plata.

Hay que hacer notar que, de los cinco años que duró la gestión de Montes de Oca, únicamente en 1927 se acuñaron monedas de plata de un peso; la acuñación en plata, de 1928 a 1931, fue de monedas de veinte y de diez centavos.

Si bien la disminución del circulante de plata tuvo éxito en lo inmediato, la elevación de los precios internacionales del oro, derivada de la situación monetaria internacional, puso a la Secretaría de Ha-

cienda nuevamente en aprietos. El oro nacional se acaparaba y, como estaba prohibida su exportación, salía vía contrabando hacia Estados Unidos que lo compraba a buen precio. Los esfuerzos de la Secretaría de Hacienda para contrarrestar la depreciación de la moneda de plata lanzando nuevas cantidades de oro a la circulación fueron inútiles.

CUADRO 65  
AÑUACIÓN DE MONEDAS DE ORO, 1926-1932

Años	De \$ 50
1926	30 000 000.00
1927	30 300 000.00
1928	26 900 000.00
1929	22 900 000.00
1930	18 580 000.00
1931	6 843 000.00
1932	

Fuente: *Memoria de la Dirección de la Casa de Moneda*, 1932.

Esta situación se hizo crítica a fines de 1930 y durante el primer trimestre de 1931 los problemas se intensificaron más aún. Existió una red de contrabandistas de oro formada por prominentes hombres de negocios con operaciones en las ciudades fronterizas, que tenían apoyos importantes entre los empleados de los ferrocarriles nacionales y de las casas de cambio,<sup>24</sup> que sacaban grandes cantidades de oro.

El valor de la moneda de plata cayó drásticamente; los contratos con vencimientos en oro y los cambios con el exterior elevaron la rentabilidad de la especulación y el coyotaje.

Las salidas de oro provenían también del Gobierno que entregaba oro al National City Bank y al Chase National Bank of New York en pago de giros que la Comisión Reguladora de Cambios ofrecía en dólares a los importadores para que pudiesen saldar sus adeudos.<sup>25</sup> En este sentido, el 17 de marzo de 1931, salieron del Puerto de Veracruz, un millón, doscientos mil pesos, procedentes de la ciudad de México con rumbo a los bancos mencionados como una segunda remesa.<sup>26</sup> Esta venta de dólares para pagos sobre giros del exterior alivió en buena

<sup>24</sup> "Pasaron a EE.UU. \$160 000.00 en áureas monedas", *La Prensa*, 20 de mayo de 1931, p. 10. A partir de esta referencia, todas las notas periodísticas se consultaron en los "Archivos Económicos" de la SHCP, en las clasificaciones: Banco de México, 1931, y Moneda-oro, 1908-1933.

<sup>25</sup> "Remesa de oro a Nueva York", en *El Economista*, 1 de abril de 1931, p. 2.

<sup>26</sup> "Un millón de pesos en oro camino de México", en *El Nacional*, 18 de marzo de 1931, p. 8.

medida el problema derivado de la especulación con oro. Permanecía, sin embargo, el de la liquidación de pagos internos, especialmente de las rentas de inmuebles.

Ante esta situación, la Secretaría de Hacienda organizó la Tercera Convención Nacional Bancaria que se inauguró, el 23 de abril de 1931, ante representantes de todas las instituciones bancarias nacionales y extranjeras que operaban en el país. En ella, Luis Montes de Oca pidió a los banqueros declarar su disposición para cooperar con el Gobierno en la solución de la crisis monetaria.

Pero durante la primera quincena de mayo los depositantes de los bancos comenzaron a expresar desconfianza ante la ola de rumores que corrían sobre medidas a tomar por el gobierno y comenzaron a retirar “cantidades de poca importancia en promedio, pero sin dejar en paz a los bancos”<sup>27</sup>

En respuesta, la SHCP aprobó que los bancos importaran oro para fortalecer sus reservas. También el Gobierno importó oro para acuñarlo y lanzarlo a la circulación. Sin embargo, ni el contrabando ni el “coyotaje” se detuvieron. Continuaron a pesar de haberse establecido un acuerdo entre la Comisión Reguladora de los Cambios, la Asociación de Banqueros y la Unión de Propietarios de Casas de Cambio para luchar contra ella.

A mediados de julio, la Secretaría de Hacienda recibió una solicitud de las cámaras de comercio locales para que se aprobase una moratoria para los pagos en oro.<sup>28</sup> La inquietud de los depositantes de los bancos aumentaba.

En este contexto, el viernes 24 de julio, se llevó a cabo una asamblea extraordinaria de los accionistas del Banco de México, en la que se nombró al general Plutarco Elías Calles, como presidente del Consejo de Administración. Al día siguiente, se celebró una reunión, convocada por el secretario de Hacienda, entre el nuevo presidente del consejo y todos los directores de las instituciones de crédito del país para “discutir y resolver un plan de acción tendiente a estabilizar definitivamente la moneda de plata”.<sup>29</sup>

El general Calles, personalmente, explicó a los banqueros que la Ley Monetaria de 25 de julio de 1931, estaba ya en vigor y que se había llamado a esa junta, sólo para pedir a la banca mexicana su completa y patriótica cooperación.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Banamex, *Examen*, p. 102.

<sup>28</sup> “Moratoria de pagos que se hagan en oro”, en *Excélsior*, 8 de julio de 1931, p. 10.

<sup>29</sup> “El Gral. Calles irá a la junta de banqueros investido ya como presidente del Banco de México”, en *Excélsior*, 24 de julio de 1931, p. 10.

<sup>30</sup> Manero, *La revolución*, p. 187.



La ley de referencia fue aprobada ese mismo día, junto con otra que reformaba la constitutiva del Banco de México; en su conjunto fueron denominadas Plan Calles.

### *El Plan Calles*

La ley monetaria mencionada mantuvo el patrón oro para cambios internacionales, desmonetizó el oro para la circulación interna, aceptó la exportación legal de ese metal y definió el peso de plata como unidad del sistema monetario nacional. La ley que reformó la constitutiva del Banco de México le prohibió las operaciones de préstamo o descuento con el público y la acuñación de nuevas monedas de plata de un peso.<sup>31</sup> Con ello, la moneda de circulación legal quedó constituida por los billetes del Banco de México, las monedas de un peso que ya estaban acuñadas y en circulación, y las monedas fraccionarias de plata y de bronce. La emisión de billetes quedó prohibida de manera definitiva para los bancos privados. Con ello se consolidó la diferencia fundamental entre los bancos porfiristas y los del nuevo régimen.

Es interesante ver los informes de la prensa sobre los efectos generados por las medidas tomadas por el gobierno. Sobre el día en que el general Calles fue nombrado presidente del Consejo de Administración del Banco de México, se afirmó que se registró un efecto inmediato en el mercado del oro que vivió un “verdadero pánico entre los ‘coyotes’ que no pudieron ponerse de acuerdo en el precio del metal amarillo”.<sup>32</sup>

Al día siguiente de la aprobación de las leyes, el pánico abarcó también a los cuentahabientes que se precipitaron en las ventanillas de los bancos para reclamar sus depósitos en oro. Los cambistas, por su parte, salieron al mercado con grandes cantidades de oro que vendieron a un precio hasta cincuenta por ciento más alto a importadores que esperaban comprar con él dólares a buen precio.<sup>33</sup> Una medida importante fue que tanto el Banco de México como los bancos privados devolvieron a sus clientes, en oro, los depósitos hechos en este metal. El pánico duró aproximadamente una semana; aun cuando los bancos debieron enfrentar largas colas, finalmente desapareció.

El saldo para las instituciones bancarias fue la suspensión de pagos y liquidación de Crédito Español de México. Salvo éste “los demás bancos resistieron a pie firme la acometida incesante y prolongada

<sup>31</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 27 de julio de 1931.

<sup>32</sup> “Tiene enorme trascendencia su designación”, en *La Nación*, 27 de julio de 1931, Buenos Aires, Argentina, p. 7.

<sup>33</sup> “Labor de alarma para estafar vendiendo oro”, en *El Nacional*, 29 de julio de 1931, p. 8.

del público, logrando a la postre dominar el pánico. La prueba ha sido dura, pero ha servido para consolidar el crédito privado”.<sup>34</sup>

Como consecuencia de la reforma monetaria, en esos días, las casas de cambio cerraron.<sup>35</sup> Con la desmonetización del oro el *stock* monetario sufrió una merma importante. Como el objetivo del gobierno era ajustar la cantidad de circulante a las necesidades de los intercambios, las previsiones de la ley eran que cuando el desarrollo económico demandara mayor cantidad de circulante éste se lanzaría a la circulación, ya no a través de acuñaciones sino mediante billetes del Banco de México.

Para facilitar la transformación de la circulación y con la idea de dejar a organismos autónomos la función monetaria, se creó la Junta Central Bancaria cuya primera reunión se celebró el 14 de agosto; estuvo formada por Luis Montes de Oca, como presidente; Luciano Wiechers, como representante del Banco de México, y como miembros vocales Gastón Descombes, gerente del banco Nacional de México; David Burton Emeno, gerente del Banco de Montreal; Tomás Rueda, gerente del Crédito Español de México; Alfonso Castelló, gerente del Banco Nacional de Crédito Agrícola; W. B. Richardson, gerente del National City Bank of New York, y Salvador Elizondo que fungió como gerente de la Junta.<sup>36</sup>

Las funciones de ese organismo fueron centralizar y vigilar las reservas que los bancos privados debían mantener como garantía de los depósitos de sus clientes, cuidar y vigilar las reservas de la emisión de billetes del Banco de México y calificar el redescuento.

El Banco de México fomentó la creación de nuevos bancos en los estados de la República para lo cual ofreció facilitar el diez por ciento del capital para cada uno y el personal técnico necesario.<sup>37</sup>

En ese sentido, en noviembre de ese año, se incineraron doce millones de pesos en billetes que tenían respaldos en oro.<sup>38</sup> El 4 de diciembre se lanzó a la circulación el primer millón de pesos en billetes del Banco de México con denominaciones de cinco y diez pesos. La emisión fue de diez millones de pesos que se colocaron a través de los bancos, de manera voluntaria y según fuesen solicitados por el público. La prensa calificó como exitosa la introducción de los nuevos billetes del Banco de México. El informe de la institución de ese año también reportó el hecho como de gran éxito.

Es indudable que, a fines de diciembre de 1931, los trabajos para

<sup>34</sup> Banamex, *Examen*, p. 102.

<sup>35</sup> “Banks of Mexico Refuse Business”, en *San Antonio Express*, 30 de julio de 1931.

<sup>36</sup> “La Primera Reunión de la Junta Central Bancaria Será Hoy”, en *Excelsior*, 14 de agosto de 1931, p. 10.

<sup>37</sup> “Facilidades para el Establecimiento de Bancos en el País”, en *El Universal*, 27 de septiembre, p. 9.

<sup>38</sup> “Banco de México”, en *The Wall Street Journal*, 12 de noviembre, p. 21.

ajustar la cantidad de moneda circulante a las necesidades exclusivas del intercambio avanzaban sobre bases firmes. Económica y políticamente fue una transformación que puso en manos del Estado las posibilidades de regulación monetaria. Además, por primera vez desde el caos monetario de 1913-1916 circularon billetes, de manera voluntaria, dejándose atrás la desconfianza hacia el papel moneda, y se trataba de billetes garantizados por el gobierno.

El Plan Calles se aprobó en momentos muy difíciles para la economía nacional y para el Gobierno, que enfrentaba la aguda disminución de sus ingresos fiscales. Cinco días después de haberse aprobado, comenzó a aplicarse el impuesto extraordinario. Sus efectos específicos se unieron a los que la crisis venía generando desde fines de 1930. A la especulación monetaria siguió una aguda crisis de liquidez por escasez de moneda que reforzó la recesión. Esto, aunado a la afectación de intereses particulares, llevó a que se le atribuyera al Plan Calles la responsabilidad de los males derivados de su aplicación; de los que correspondían a la crisis internacional, y de los derivados del manejo presupuestal.

El 21 de enero de 1932, Luis Montes de Oca renunció a su cargo de secretario de Hacienda, al tiempo que lo hicieron Aaron Sáenz, secretario de Industria y Trabajo y Genaro Estrada, secretario de Relaciones Exteriores, en medio de una crisis política que ha sido atribuida a “un cambio en las orientaciones económicas del gobierno”.<sup>39</sup> Como encargado del despacho quedó Rafael Mancera Ortiz, subsecretario de Hacienda y Crédito Público quien ocupó el cargo de manera interina mientras llegaba el ingeniero Alberto J. Pani para ocupar, por segunda ocasión, la titularidad de la Secretaría.

La oposición que las reformas de 1931 habían generado se redució. Grupos cercanos al general Calles pidieron la derogación de las reformas, sobre todo la del Banco de México. Entre los defensores estuvo Manuel Gómez Morín quien se dirigió a Fernando de la Fuente, ministro de la Suprema Corte de Justicia,<sup>40</sup> para rebatir los argumentos de los opositores y tratar de impedir la derogación afirmando:

Es cierto que hay en este momento una gran restricción de crédito en el país. Ése es el argumento toral que se esgrime en la campaña contra las leyes de 1931. Pero ni es verdad que esa restricción de crédito haya causado el hecho de que el Banco de México se retire de las operaciones directas, ni es verdad, siquiera, que esa restricción sea consecuencia de las leyes de 31. Ni, por último, puede sostenerse, sin caer

<sup>39</sup> Sierra, *op. cit.*, p. 22.

<sup>40</sup> Fernando de la Fuente participó junto con Gómez Morín en la redacción de las leyes Monetaria y del Banco de México, de julio de 1931.

en la más atroz falsedad, que el Banco de México operando directamente está en condiciones de resolver la crisis de crédito.<sup>41</sup>

En marzo de 1932 el ingeniero Alberto J. Pani propuso otra ley monetaria que aprobó la acuñación de nuevas monedas de plata para aliviar la crisis de liquidez; la desmonetización del oro y la suspensión de actividades con el público del Banco de México permanecieron vigentes.

Los comentarios que las leyes del Plan Calles generaron en su momento, y posteriormente, han sido controvertidos. Sus características y sus efectos han sido lugar común de quienes han analizado la historia económica de la época. Lo polémico de las discusiones muestra que el hecho trascendió, con mucho, el plano meramente económico, para ubicarse en el centro de la recomposición política del grupo revolucionario que significó la institucionalización del régimen.

Las siguientes afirmaciones de dos exsecretarios de Hacienda sobre el caso son muy ilustrativas al respecto.

Dice Alberto J. Pani:

La primera noticia que recibí de dicha Ley fue la de que había sido iniciada por el secretario de Hacienda bautizándola con el nombre de “Plan Calles” —probablemente no sólo con propósito aduladorio, sino también político: el de matar, antes de que nacieran, las resistencias que pudieran oponérsele—. El primer ejemplar del texto íntegro de la Ley que llegó a mis manos, por cierto, con bastante retardo —hasta fines de agosto— me llenó de alarma. Me pareció que acarrearía desastrosas consecuencias para el país. Vací la impresión que me causó la lectura de la Ley en una carta que, por supuesto, no mandé al presidente —recordando la inutilidad de mis comunicaciones a él dirigidas sobre el Convenio Montes de Oca-Lamont— sino al general Calles, quien, por lo demás, aparecía como el autor o, al menos, el patrocinador del desaguado.<sup>42</sup>

Dice Eduardo Suárez:

Al señor don Luis Montes de Oca [...] y a sus consejeros técnicos —como Fernando de la Fuente, director de Crédito de la Secretaría, y a su principal asesor, aunque sin cargo público, el señor licenciado don Manuel Gómez Morín— no se les ocurrió nada más que formular la Ley Monetaria de 1931, a la cual se le dio el nombre de Plan Calles.

Al señor general Calles, hombre de gran talento y clara visión de estadista, quisieron levantarlo tanto sus amigos y aduladores que llegaron a atribuirle grandes conocimientos en economía política [...] No

<sup>41</sup> Zebadúa, “En defensa de”, en *Un recorrido por archivos y bibliotecas privados II*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 189-203.

<sup>42</sup> Pani, *La historia agredida*, 1950, p. 134.



creo que el general Calles, a quien tuvo oportunidad de tratar bastante, creyese semejantes adulaciones, pues era muy prudente y expresaba opiniones solamente en aquellos asuntos de gobierno en que tenía, por su larga experiencia, conocimientos.

De cualquier manera, se había formado una leyenda en cierto sector del público acerca de la sabiduría, en toda clase de asuntos, del señor general Calles, y, por lo tanto, para darle prestigio a la ley, se pensó en bautizarla con el nombre de Plan Calles, aunque el general no haya tenido ninguna participación para formularlo.<sup>43</sup>

A partir de la aprobación de las leyes del Plan Calles, Luis Montes de Oca duró en su cargo únicamente seis meses. Después de su renuncia, varios de los proyectos por él impulsados se desecharon. Entre ellos estuvieron los convenios celebrados en 1930 y 1931 con el Comité Internacional de Banqueros, que no pudieron cumplirse ante las dificultades financieras del Gobierno y que el 27 de enero de 1932 fueron declarados sin efecto. Otro plan desechado fue el que proponía pagar la deuda interna con bienes de propiedad federal cuya ley se suspendió el 28 de junio del mismo año.

Sin embargo, la aportación de este secretario en la reorganización de la Hacienda pública y la reforma monetaria contribuyeron firmemente en la consolidación del régimen posrevolucionario. Lo primero dio coherencia a las leyes impositivas con la organización administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elemento fundamental para garantizar la recaudación. Lo segundo dio al Banco de México el control de la regulación monetaria, uno de los dos brazos de su consolidación como institución rectora de la economía en poder del Estado. Y todo esto, a pesar de lo nocivo, en lo inmediato, de sus efectos. El hecho es que las leyes de 1931 contribuyeron a la recuperación económica que el país viviría los años siguientes.

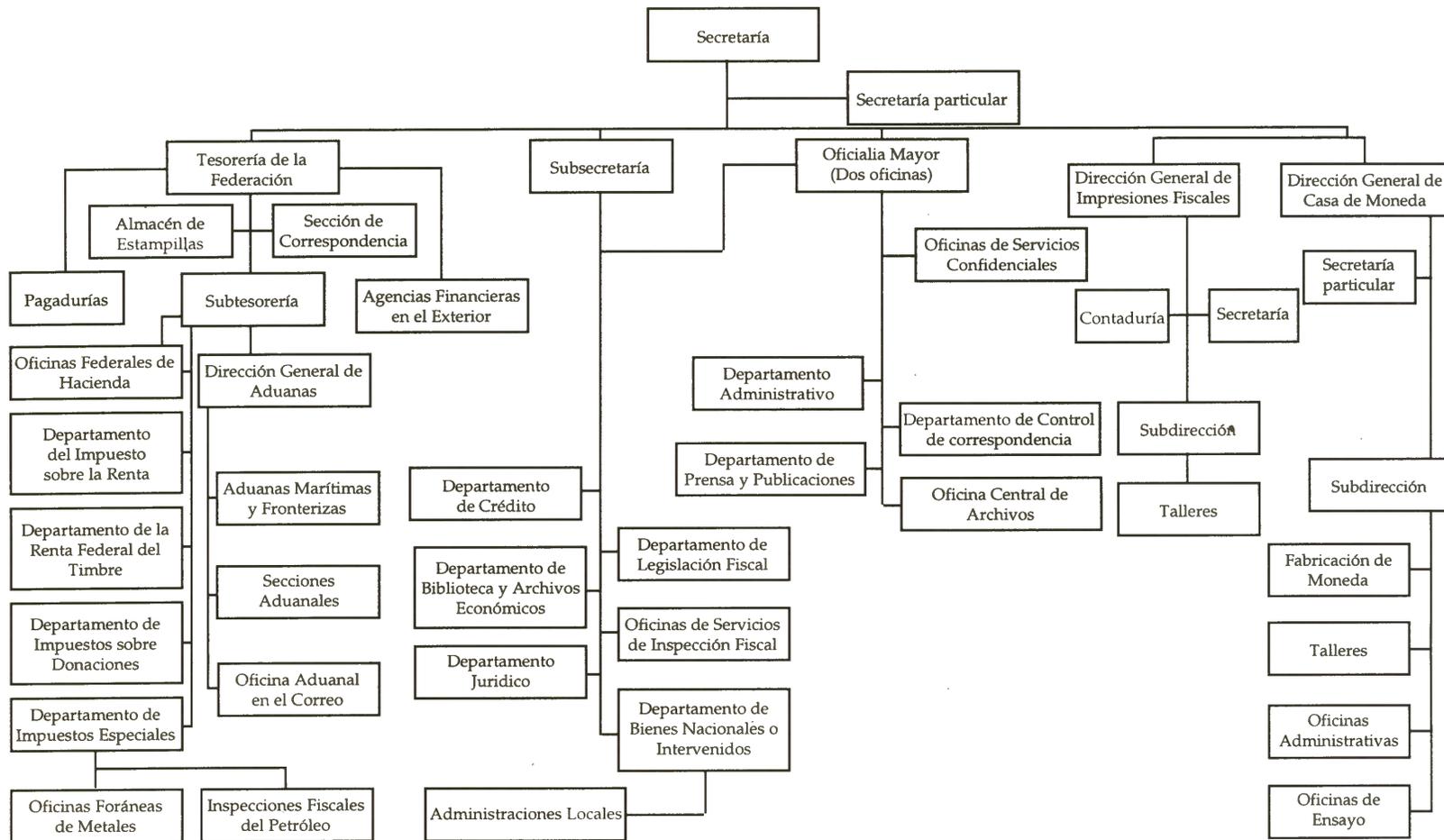
Después de renunciar a la Secretaría de Hacienda, Luis Montes de Oca fungió como director del Banco de México de 1935 a 1940, siendo presidente de la República el general Lázaro Cárdenas y secretario de Hacienda Eduardo Suárez. Posteriormente, y habiéndose apartado de la vida pública, fundó el Banco Internacional del cual fue presidente del consejo de administración hasta su muerte.<sup>44</sup> En 1947 fue presidente de la Asociación de Banqueros de México. Fue autor de artículos que se publicaron en *Excélsior*; entre ellos destacan “La intervención del Estado en la actividad económica”, de 1943, y “El Banco de México ha sido un reducto de sensatez en nuestras vicisitudes económicas”, de 1950. Falleció en 1958.

<sup>43</sup> Suárez, *Comentarios*, 1977, p. 51, 52.

<sup>44</sup> Sierra, *op. cit.*, p. 22.



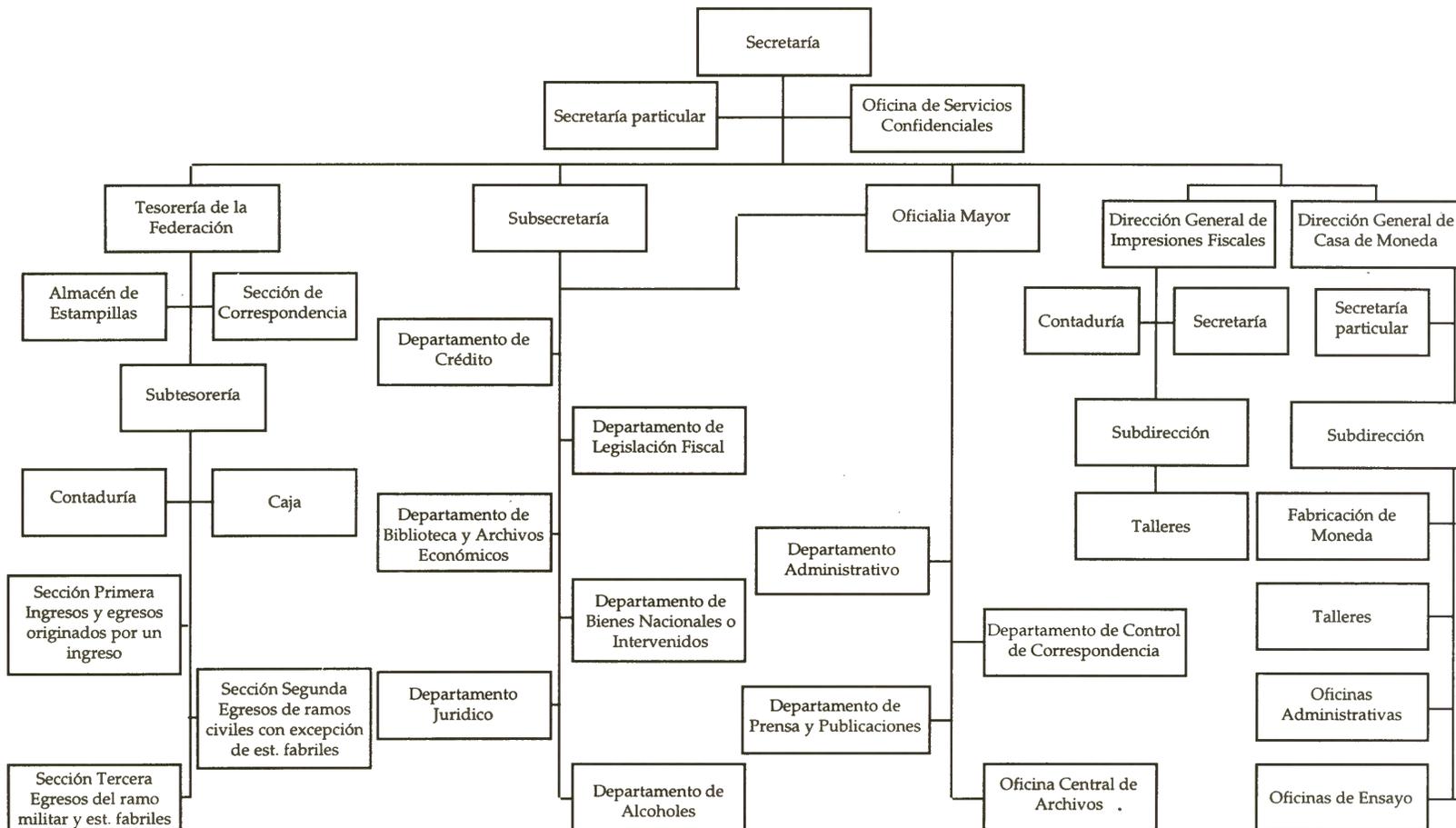
CUADRO 66  
ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA, 1922



Basado en el Reglamento que reorganiza las oficinas y departamentos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1929.



CUADRO 67  
ORGANIGRAMA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA, 1928



Basado en los organigramas de la Comisión Reorganizadora de 1928.



INSTITUTO  
DE INVESTIGACIONES  
HISTÓRICAS