

## **Del desorden a la crisis: 1920-1929**

RICARDO POZAS HORCASITAS

*Existen mentiras y estadísticas.*  
Benjamín Disraeli

El período que se inicia con la segunda década del siglo xx en México cubre la etapa que va desde la guerra por el poder hasta la creación de las instituciones para su ejercicio.

Los primeros ocho de los años veinte están copados por los caudillos, quienes son los políticos de primera línea.

La relación política entre los caudillos fue siempre mediada por la fuerza militar; la violencia formó la materia prima de todos los vínculos entre esos personajes, que se fueron eliminando conforme transcurría su década.

En sentido estricto, fueron caudillos los que acabaran con el caudillismo, al acatar las reglas que esta modalidad de poder impone a sus realizadores como condición para mantenerse dentro de él.

Las instituciones políticas avanzaron lentamente, ocupando los huecos dejados por esos hombres que todo lo marcaban con su sello y su ritmo, incluyendo la maquinaria estatal, con la que también realizaron sus proezas sociales (la reforma agraria, la industrialización, el levantamiento de diques y empresas), que seguían la ruta de la utopía que alimenta a toda revolución joven, tan vitalizada por sus héroes vivos y sus personajes de hazañas y guerras.

La historia que aquí se presenta es el lado menos anecdótico de aquella década, por ser el cotidiano y penoso esfuerzo de cientos de miles de hombres y mujeres que realizaban, en la jornada diaria, la faena del progreso de la Revolución Mexicana. Quedan pues, en manos del lector, las secas cifras que ignoran fe y entusiasmo, pero que le ajustan la cuenta a las mejores utopías revolucionarias.

Por último haré una aclaración: este texto fue confeccionado a partir de otros textos; sus ensambles son productos elaborados a partir de una gran diversidad de fuentes y formas de concebir el material que modelan: la economía de una década fundamentalmente desinformada y convulsa. Con esta materia prima, tan diversa entre sí, elaboré un trabajo que tiende

a señalar las líneas generales del movimiento económico por sectores a lo largo de ocho años.

Los efectos de la Revolución se hicieron sentir en diversas formas e intensidades según el sector económico afectado. Aunque en términos globales, la tasa media de crecimiento anual entre 1920-1929 se estimó en 1.6% y 1.7%, por habitante fue casi nula;<sup>1</sup> algunos sectores mostraron un crecimiento relativo importante debido, fundamentalmente, a que la liberación de la mano de obra en el campo y el consecuente incremento del flujo migratorio a las ciudades provocó un aumento en la oferta de mano de obra y una depreciación real de los salarios urbanos, y aumentó la productividad en el sector agrícola en donde las relaciones sociales de producción cambiaron sensiblemente. Un factor clave en el crecimiento relativo de ciertos sectores nacionales de la economía fue el aumento de la demanda externa, sobre todo, de productos primarios.<sup>2</sup>

En el México de la década de los años veinte, la agricultura era la actividad económica más importante, seguida por la manufactura y por la minería. El sector más dinámico era el minero, que experimentó el desarrollo más acelerado durante la década, pasando el valor de la producción de 600 millones de pesos a más de 1 500 entre 1921 y 1929; la industria manufacturera incrementó el valor de su producción de 1 500 millones en 1921 hasta cerca de 2 300 en 1929, y la agricultura experimentó un alza en términos del valor de la producción que le permitió mantenerse a la cabeza, pasando de 2 500 millones a 3 000 millones de pesos. Todo esto a precios de 1950.<sup>3</sup>

El sector agrícola en este período puede dividirse en tres grandes grupos: el de autoconsumo, el dedicado al mercado interno y el de exportación. El sector dedicado al mercado externo incrementó su producción y ventas, hasta 1928, en las siguientes proporciones: la exportación de henequén aumentó de 31.5 millones en 1921 (a precios de 1925) a 47.4 en 1926; la de café pasó de 6.7 millones en 1921 a 38.7 en 1928; y la de ixtle de 1.2 a 8.3 millones en el mismo período. Este ascenso de la producción estuvo ligado al incremento de la demanda externa, a la no afectación de las tierras dedicadas a este tipo de cultivos, y al aumento en la inversión de capital y técnica.<sup>4</sup>

El sector de producción agrícola dedicado al mercado interno también

<sup>1</sup> Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1971, p. 43; Enrique Pérez López, "El Producto Nacional", en *México, 50 años de Revolución: La Economía*, México, FCE, 1960, p. 575.

<sup>2</sup> James Himes, "La formación del capital en México", en *La Economía Mexicana*, selección de Leopoldo Solís, México, FCE, 1973, p. 169.

<sup>3</sup> Enrique Pérez López, *op. cit.*, pp. 588-589; Raymon Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, Harvard University Press, 1970 p. 14.

<sup>4</sup> Eugenio Federico Rouzar Carman. *La Economía Mexicana en Vísperas de la Crisis Internacional de 1929* (tesis prof. FE.) México, 1975, p. 74.

tuvo un aumento creciente, sobre todo a partir de 1925 y hasta 1928, debido fundamentalmente a la reanudación de la actividad económica de la rama industrial —y a la creciente demanda de alimentos y materias primas, ya que el reparto agrario en un principio no afectó sensiblemente a este sector. El maíz, principal producto agrícola nacional, creció en volumen entre 1921-25 en un 2.7% anual; el frijol en 3.4%; el arroz en 15.7% y el trigo en 14.4%.<sup>5</sup>

El sector de autoconsumo fue importante, pues retuvo una gran cantidad de gente en el campo a nivel de subsistencia; reguló la oferta de mano de obra; proveyó de jornaleros a la agricultura temporal y fue un elemento significativo de presión sobre los precios de los productos agrícolas.

En el censo agrícola de 1930 se registraron 244 108 predios menores de una hectárea, con una producción calculada en poco más de seis millones de pesos y que ocupaban 100 070 hectáreas. En la gran mayoría de los casos, el predio era familiar. La comparación es significativa si se contrasta con el conjunto de datos globales nacionales y del sector agrícola. Para 1930, la población total era de 16 553 000 habitantes y la económicamente activa ascendía a 5 165 303 trabajadores; la dedicada a la agricultura era de 3 262 000 habitantes, dividida en jornaleros del campo (2 780 260), ejidatarios (535 192) y no especificados (310 548).<sup>6</sup>

Aunque el programa fundamental de la Revolución contempla el problema de la expropiación de los grandes latifundios y su conversión en pequeñas extensiones de tierra, que deberían surgir a lo largo del territorio

DOTACIONES AGRARIAS POR REGÍMENES  
PRESIDENCIALES

<i>Presidentes</i>	<i>Períodos</i>	<i>Miles de hectáreas</i>
Adolfo de la Huerta	Mayo/Nov. 1920	34
Álvaro Obregón	1920-1924	971
Plutarco Elías Calles	1924-1928	3 088
T o t a l		4 093

FUENTE: Informes presidenciales.

<sup>5</sup> Nacional Financiera, *México, 50 años de Revolución en cifras*, México, 1963, p. 51.

<sup>6</sup> Colegio de México, *Dinámica de la Población en México*, 1970, p. 149; Partido Nacional Revolucionario (PNR), *La cuestión agraria mexicana*, México, 1934, p. 81.

nacional con el reparto agrario dando origen a los ejidatarios, también aparecen en el panorama rural los nuevos grandes poseedores de tierra. Las tres modalidades principales de la tenencia de la tierra se configuran en los años veinte: la gran propiedad agrícola simulada, el pequeño propietario y el predio de autoconsumo, que expresan tres formas de producción que van desde la moderna producción capitalista hasta las formas arcaicas de producción y relación social.

La actividad económica del sector minero se divide en dos períodos en el lapso comprendido entre 1920 y 1929. Durante el primero (1920-1924), que comprende el gobierno de Obregón, los mineros estadounidenses e ingleses recibieron un trato preferente al permitirse un incremento en las concesiones. El segundo período se inaugura con la presidencia del general Plutarco Elías Calles, quien en octubre de 1925 presentó un proyecto de ley que reformaba la sección primera del artículo 27 constitucional, de manera que los extranjeros no pudieran tener propiedades en las zonas costeras y fronterizas sin permiso especial, y en el que se les daba un plazo de 3 años para disponer de esas propiedades o volverse ciudadanos mexicanos. Esta reforma iba dirigida contra la explotación minera y petrolera. El 15 de enero de 1926, el Congreso aprobó una versión más moderada de dicha reforma. Además el 4 de mayo de 1926 se aprobó el Código Minero en el cual se asentaba: la federalización de la minería, la exigencia de depósitos de garantía para otorgar derechos de explotación, la prueba de descubrimiento de minas antes de otorgar concesiones, la protección a los derechos del trabajador, la obligación de informar al gobierno antes de vender una concesión, la obligación de producciones mínimas en toda época para demostrar la regularidad del trabajo, el límite de 30 años para las concesiones mineras y la división de las concesiones en exploración, cateo, explotación y plantas de beneficio.

El objetivo de este Código fue favorecer el trabajo constante en las minas, y al mismo tiempo impedir la especulación, conservar los recursos en manos mexicanas y fomentar la explotación por parte de los pequeños mineros nacionales. A este código hay que agregar la Ley de Impuestos del 28 de julio de 1926, que aumentó la postura nacionalista respecto de este sector económico. A la acción legislativa se suma la exigencia que hace la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo a las compañías de informar al gobierno sobre cualquier tipo de cambio en su *status* económico y legal antes de efectuarlo, y la disposición de que los depósitos de garantía no fueran devueltos hasta que las concesiones no fuesen otorgadas, lo que implicaba la no devolución en caso de que la explotación fallase.

Obviamente, las protestas de los mineros no se hicieron esperar; pero en realidad durante los años siguientes a la expedición del código y hasta la expropiación petrolera en 1938, el uso de la legislación, que implicaba la propiedad del Estado sobre el subsuelo, sólo fue un arma para aumentar los márgenes de negociación, tratando de impedir la crisis de la produc-

ción, la baja de la inversión extranjera o la intervención del gobierno estadounidense en la defensa de los intereses de sus mineros.<sup>7</sup>

La inversión minera en México ascendía, para 1929 a 248 000 000 de pesos corrientes. Los estadounidenses controlaban 97 compañías y los ingleses 19 con un capital de 7 680 000. La participación de este sector en el producto total era de 5%, aunque generaba el 80% de las divisas.<sup>8</sup>

Además, la concentración era alarmante. Cuatro compañías controlaban el 95% de la inversión y de la producción. Éstas eran: la American Smelting and Refining Company y Peñoles, que representaban los intereses estadounidenses, la Camp Bird Company, de capital inglés, y por último la Corporation Minière du Mexique, de capital francés, que en menor proporción también participaba en la explotación minera.<sup>9</sup>

Aunque la producción aumentó, la tendencia general de los precios en el mercado internacional iba a la baja. Se produce a mayor capacidad a fin de aumentar los beneficios. Esta política de sobreexplotación hizo que los fondos se agotaran prematuramente o se abandonaran debido a la escasa inversión en tecnología. Hacia 1919 existían 31 000 fundos denunciados con 446 mil hectáreas; para 1929, se redujeron a 15 000 con 222 mil hectáreas.<sup>10</sup>

La tendencia a la baja en los precios de los metales empezó a manifestarse desde 1926; México mantuvo hasta 1928 el quinto lugar mundial en la producción de oro; se mantuvo también como el segundo productor mundial de plomo antes de la crisis, uno de los principales en la producción de plata y llegó a ser una potencia mundial en la producción de cinc y cobre. Éstos eran los cinco metales que cubrían la demanda externa. Por lo que se refiere al fierro, su producción sólo lograba cubrir la demanda nacional.<sup>11</sup>

En el caso del petróleo, las compañías estadounidenses e inglesas tuvieron un total respaldo de sus estados. Con el triunfo de Carranza y la promulgación del artículo 27, los representantes petroleros iniciaron una

<sup>7</sup> Marvin Bernstein, *The Mexican Mining Industry (1890-1950)*, State University of New York, Antioch Press, Ohio, USA, 1965, pp. 127, 149, 150, 154.

<sup>8</sup> Butler Sherwell, *Mexico Capacity to Pay*, Washington D. C., 1929, p. 38; F. Rippey, *British Investment in Latin America*, pp. 55-56.

<sup>9</sup> Estas 4 compañías controlaban el 95% del capital invertido de la producción. Cf. Marvin Bernstein, *op. cit.*, p. 127.

<sup>10</sup> Marvin Bernstein, *op. cit.*, p. 128. José Campillo Sáinz, "Los recursos naturales no renovables", en *México 50 años de Revolución*, Tomo I *La Economía*, pp. 44-49.

<sup>11</sup> Es importante señalar que un factor decisivo en el incremento de la producción minera fue el descubrimiento, a mediados de los veinte, del "sistema de flotación selectiva para separar los metales de baja ley, lo que incidió en el incremento de la producción de plomo y cinc." José Campillo Sáinz, "Los recursos naturales no renovables", en *México, 50 años de Revolución*, Tomo I, *La vida económica*, *op. cit.*, p. 47; G. P. García, *La situación de la industria minera*, Taller Eduardo Limón, México, 1929, pp. 22-23; Marvin Bernstein, *op. cit.*, pp. 164, 171-173; Nafinsa, *50 años de Revolución en cifras*, *op. cit.*, p. 63.

PRINCIPALES PRODUCTOS MINERALES  
(Toneladas métricas)

<i>Años</i>	<i>(Kg.) Oro</i>	<i>Plata</i>	<i>Cobre</i>	<i>Plomo</i>	<i>Cinc</i>	<i>Hierro</i>	<i>Mer- curio</i>
1920	22 864	2 069	49 192	82 518	15 651	26 034	76
1921	21 275	2 005	15 228	60 513	1 257	34 110	46
1922	23 276	2 522	26 978	110 456	6 142	41 574	42
1923	24 162	2 825	53 372	155 720	18 481	50 694	45
1924	24 647	2 844	49 113	165 063	24 659	52 448	37
1925	24 541	2 890	51 336	178 662	51 795	127 492	39
1926	24 033	3 057	53 763	210 794	105 367	92 982	45
1927	22 556	3 253	58 672	243 346	137 724	64 000	81
1928	21 745	3 376	65 103	236 486	161 747	80 293	87
1929	20 276	3 381	80 560	248 500	174 050	112 749	83

FUENTE: Censos industriales. Anuarios de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

PRODUCCIÓN DE HIERRO Y ACERO  
(Miles de toneladas)

<i>Años</i>	<i>Arrabio</i>	<i>Acero</i>
1921	42	43
1922	24	53
1923	44	60
1924	19	38
1925	49	76
1926	61	79
1927	39	66
1928	47	81
1929	59	102

FUENTE: Censos industriales. Anuarios de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo.

## ELECTRIFICACIÓN

<i>Años</i>	<i>Capacidad Instalada*</i>	<i>Energía Generada**</i>
1920	120 ***	336 ****
1930	510 ***	1 464 ***

\* Miles de KW.

\*\* Millones de KWH.

\*\*\* Cristóbal Lara Beautell, "La Industria de Energía Eléctrica", Capítulo VI de *México: 50 años de Revolución*, Fondo de Cultura Económica, México, 1960, p. 243.

\*\*\*\* Estimaciones de la Subgerencia de Investigaciones Económicas de Nacional Financiera, S. A.

política de presión que culminó con los acuerdos de Bucareli, en los cuales se planteó la resolución del conflicto diplomático entre México y los Estados Unidos. Los representantes estadounidenses demandaron que no se tocaran las propiedades adquiridas antes de 1917, es decir, que el artículo 27 no fuera retroactivo. Aunque después de cinco meses de discusión no se llegó a ningún acuerdo oficial sobre el petróleo, durante el gobierno de Obregón las posesiones estadounidenses fueron respetadas.

Las protestas de las compañías petroleras ante las modificaciones de la sección primera del artículo 27 constitucional obligaron al gobierno de Calles a promulgar en enero de 1928 una reforma a la ley de 1925. Con ésta se aseguraba a los petroleros la inafectabilidad de las propiedades y derechos adquiridos antes de 1917, sin límite de tiempo y sin posibilidad de ser canceladas en el futuro, todo esto a condición de haber efectuado "un acto positivo."

En resumen, a pesar de la Constitución, la explotación petrolera siguió conservando todas las características de enclave que tenía antes de 1917. Durante la década de los años veinte el Estado surgido de la Revolución fue incapaz de imponer reglas a este sector de la economía.

La producción petrolera alcanzó su nivel más alto en el año de 1921, durante el cual se produjeron 193 398 000 barriles. A lo largo de la década, la producción irá disminuyendo hasta llegar en 1930 a 39 530 000 barriles. Aunque los petroleros argumentaron que la legislación y los impuestos fueron la causa de la baja en la producción, lo cierto es que dicha baja se debió a la explotación irracional de los pozos existentes, y a que no se encontraron nuevas fuentes; a la invasión de salinas y a la baja en el mercado mundial del precio del petróleo y sus derivados debido a la sobreproducción mundial. Los precios al mayoreo del petróleo

y sus derivados bajaron en un 28% entre 1926 y 1927 y en más del 60% entre 1926 y 1930; la capacidad de los oleoductos se redujo en un 72% y la de refinación en un 70%.

El empleo proporcionado por este sector en 1921 era de 30 000 a 50 000 obreros, es decir entre el 0.7% y 0.8% de la fuerza empleada en toda la economía; para 1930 había bajado a 13 745.<sup>12</sup>

#### PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO CRUDO

(Miles de barriles de 159 l.)

Años	Producción
1920	157 069
1921	193 398
1922	182 278
1923	149 585
1924	139 678
1925	115 515
1926	90 421
1927	64 121
1928	50 151
1929	44 688

FUENTE: Anuarios de Petróleos Mexicanos.

En lo relativo al desarrollo industrial, y como efecto directo del proceso revolucionario, la producción, que sufrió una baja entre 1910 y 1924, inicia su recuperación a partir de este último año, hasta 1929, pasando su valor de 1 500 millones hasta cerca de 2 300.

El crecimiento experimentado en la segunda mitad de la década, caracterizado por el aumento en la producción de bienes finales, se debió

<sup>12</sup> Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, El Colegio de México, México, 1972, pp. 151-279; Ricardo J. Zevada, *Calles, el presidente*, editorial Nuestro Tiempo, México, 1971, pp. 27-48; Narciso Bassols Batalla, *El pensamiento político de Alvaro Obregón*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1967, pp. 86 y siguientes; "Aarón Sáenz, *La política internacional de la Revolución*", FCE, México, 1961, pp. 374-433; Ernesto Lobato López, "El Petróleo en la Economía", en *México, 50 años de Revolución. op. cit.*, pp. 315-326.

fundamentalmente a la existencia de una mano de obra barata, al reestablecimiento de las actividades proveedoras de insumos (agricultura y minería) y su crecimiento acelerado como consecuencia del auge de las exportaciones; al aumento de la capacidad de importar bienes de capital y a la política económica del Estado encaminada a fomentar el desarrollo industrial, a través de la inversión pública en infraestructura y de las leyes de exención de impuestos a pequeñas industrias. Así como de la agilización del aparato financiero.<sup>13</sup>

Hacia 1929, el sector industrial en México estaba constituido por 49 000 establecimientos (en su gran mayoría de tipo artesanal) con más de 316 000 obreros, de los cuales el 45% pertenecía propiamente al sector fabril, que representaba el 13.4% de la población económicamente activa de México. El capital de dicho sector ascendía en 1929 a 979 millones de pesos y era básicamente nacional, aunque había inversión de origen extranjero en ciertas industrias: francesa en la textil y alemana en la cervecera y química, anglocanadiense en la eléctrica y americana en la metálica. Las principales industrias hacia 1929 eran, según el valor de su producción, la textil, la eléctrica, la alimenticia y la metalúrgica. Entre la textil y la alimenticia representaban más del 50% de la producción industrial nacional en 1929.<sup>14</sup>

INDUSTRIA DEL CEMENTO  
(Miles de toneladas métricas)

Años	Capacidad instalada	Producción
1920	150	45
1921	220	50
1922	300	70
1923	300	90
1924	300	107
1925	300	110
1926	300	151
1927	300	158
1928	300	204
1929	300	158

<sup>13</sup> Stanford A. Mask, *Industrial Revolution in Mexico*, Bekeley, University Press, 1950, p. 63; Raymond Vernon, *The Dilemm of Mexico's Development*, *op. cit.*, pp. 84-85.

<sup>14</sup> Emilio Vera Blanco, "La industria de transformación", en *México, 50 años de Revolución*, Tomo I, *La Economía*, *op. cit.*, p. 270. p. 139.

Aunque la estructura de salarios era muy variada debido a la falta de legislación, según el censo industrial de 1930 el promedio en el sector obrero era de 525 pesos anuales, mientras que el personal administrativo y directivo recibía más de cuatro veces el salario obrero, existiendo grandes diferencias según el tipo de industria.

ESTRUCTURA OCUPACIONAL  
(Miles de personas)

<i>Actividades</i>	<i>1921</i>	<i>1930</i>
A) Población total	14 335	16 553
B) Población ocupada	4 641	5 352
C) Por ciento de B/A	32.4	32.3
Agricultura <sup>1</sup>	3 490	3 626
Minería <sup>2</sup>	28	51
Industria <sup>3</sup>	575	692
Transportes y Comunicaciones	75	107
Comercio y finanzas	271	268
Servicios privados	137	245
Gobierno	63	154
Actividades no especificadas	2	209

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN OCUPADA

POBLACIÓN OCUPADA	100.0	100.0
Agricultura	72.2	67.7
Minería	0.6	1.0
Industria	12.4	12.9
Transportes y comunicaciones	1.6	2.0
Comercio y finanzas	5.8	5.0
Servicios privados	3.0	4.6
Gobierno	1.4	2.9
Actividades no especificadas	—	3.9

1. Incluye ganadería silvicultura y pesca.

2. Incluye canteras, salinas y explotación de petróleo crudo.

3. Incluye construcción, industria de la transformación, y generación y distribución de energía eléctrica.

FUENTE: De 1921 a 1930, Censos Generales de Población..

En lo referente al comercio exterior, entre 1920 y 1930 la producción de minerales para la exportación y la de vegetales compensaron considerablemente la caída del petróleo, llegando a ser el saldo del comercio exterior hasta de 234 millones de pesos en 1928. Pero el hecho más importante fue la capacidad de capitalización que permitió el auge del sector externo, ya que cerca del 27% de las importaciones mexicanas entre 1925 y 1929 eran bienes de capital, porcentaje que sólo se incrementó después de la segunda guerra mundial.<sup>15</sup>

VALOR TOTAL DEL COMERCIO EXTERIOR  
(Millones de pesos)

<i>Años</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Saldo</i>
1920	855	397	458
1921	757	493	264
1922	644	309	335
1923	568	315	153
1924	615	321	294
1925	682	391	291
1926	692	381	311
1927	634	346	288
1928	592	358	234
1929	591	382	209
1930	459	350	109

Del inicio de la segunda década del siglo a la gran depresión de 1929, se llevó a cabo la primera etapa del reencauzamiento del capitalismo mexicano, en el cual jugó un papel determinante la acción del Estado en la vida económica, vía la transformación de la política fiscal, la creación de un sistema financiero oficial, el cambio de la composición del gasto público tendiente a promover la formación de capital y la negociación de la deuda arrojada por la Revolución.

La base impositiva, antes de la reforma fiscal de 1924, eran los impuestos indirectos cargados al consumo, independientemente del ingreso de las personas. Este tipo de impuesto representaba alrededor del 90% de los ingresos de la federación.

La reforma fiscal se inicia con la ley del 31 de diciembre de 1923, que

<sup>15</sup> Nacional Financiera, *México, 50 años de Revolución en cifras, op. cit.*,

introduce el impuesto sobre la renta, y la del 21 de febrero de 1924, con la que se crea el impuesto sobre salarios y emolumentos, así como el impuesto de utilidades de sociedades. Estos dos últimos gravaron los ingresos de las personas.

Con la ley del 18 de marzo de 1925, la Secretaría de Hacienda desarrolla una nueva versión del impuesto sobre la renta con base en cuatro postulados: *a)* exención del gravamen para ingreso mínimo; *b)* diferenciación de las distintas clases de rentas: capital y trabajo o trabajo; *c)* progresividad en el impuesto; *d)* reducción de cargos de familia. Los beneficios de la recaudación de tales impuestos se dividían entre la federación, los estados y los municipios otorgándosele el 80% a la primera y el 20% restante a los dos últimos. En esta ley quedaron definidas las siete categorías o conceptos específicos que eran gravables: explotaciones agrícolas; comercio e industria; colocación de dinero; valores, créditos, depósitos y cauciones; trabajo a sueldo o salario; valores inmobiliarios; pensiones, rentas vitalicias, renta de la tierra y explotación de concesiones del poder público; profesiones liberales, literarias, artísticas o cualquiera lucrativa no incluida en las anteriores.

El resultado de esta ley empezó a dar sus primeros frutos: el producto de la recaudación del primer semestre de 1926 fue equivalente al de todo el ejercicio de 1925 y al triple del de 1924.

Durante este período se intentó la formación de un catastro uniforme para todo el país, a través de la Primera Convención Nacional Catastral, en diciembre de 1924. Asimismo, el 12 de agosto de 1925 se expidió la Ley General de Pensiones de Retiro y se creó la Dirección General de Pensiones de Retiro, que garantizaba una cantidad inferior al salario para los burócratas en caso de incapacidad para trabajar o vejez. Esta institución se financió a través de cuotas sobre el salario y un subsidio adicional del Estado.

Para dar uniformidad a todo el sistema de tributación, A. Pani, secretario de Hacienda del presidente Calles, logró realizar la Primera Convención Nacional Fiscal el 10 de agosto de 1925, que se propuso delimitar la concurrencia de la federación, los estados y los municipios en materia impositiva; este objetivo se logró hasta la segunda Convención Fiscal Nacional en el año de 1933.

Esta política fiscal le permitió al Estado aumentar su capacidad de negociación con los sectores de la clase dominante, en la medida en que podía gravar o exentar de impuestos, como una forma de promoción, así como transferir fondos a obras de infraestructura que repercutirían en el desarrollo industrial.<sup>16</sup>

El segundo aspecto importante, que presupone la reforma fiscal, fue la creación durante la década de los veinte de un sistema bancario moderno,

<sup>16</sup> Alberto J. Pani, *Mi contribución al nuevo régimen, 1910-1933*, pp. 320-321, 324-326, Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, ERA, México, 1973, pp. 356-357.

controlado por el Estado, y con el suficiente dinamismo como para responder a las necesidades de expansión del desarrollo capitalista nacional.

La formación del sistema bancario se efectuó promoviendo el surgimiento de una serie de instituciones estatales que le dieran al Estado capacidad financiera y posibilidad de canalizar el crédito a los sectores más importantes de la economía. Se buscó también reglamentar la actividad del sector financiero de la burguesía con una serie de leyes bancarias.

La reforma se puso en marcha el 2 de febrero de 1924, con la primera Convención Nacional Bancaria, quedando asentados los lineamientos generales de la nueva legislación, que posteriormente fueron implementados. El resultado directo de esta primera convención fue la Ley General de Instituciones de Crédito de diciembre de 1924 que sometió a la regulación y vigilancia del Estado a todos aquellos organismos que se consideraba afectaban al interés público: las instituciones de crédito propiamente dichas, los establecimientos que tenían por objeto exclusivo, o principal, practicar operaciones bancarias y los establecimientos asimilados a los bancarios por practicar operaciones que afectasen al público. Con el objeto de vigilar, inspeccionar, cooperar y dirigir en algunos casos las operaciones bancarias se creó el 29 de diciembre de 1924 la Comisión Nacional Bancaria. Paralelamente se promulgaron las leyes de Bancos Refaccionarios y la de Finanzas entre 1924 y 1925.

El hecho más importante en materia bancaria fue la creación del primer banco central del país: el Banco de México (25 de agosto de 1925). Esta institución se formó con participación mayoritaria, obligatoria del Estado, pero podían suscribirse particulares. Su capital inicial fue de 100 millones de pesos oro, de los cuales el 51%, perteneciente al Estado, debería estar íntegramente pagado. Sus primeras funciones se circunscribían a la emisión de billetes, muy reducida hasta 1928 (2 763 000 pesos en total), la regulación de la circulación monetaria, los cambios de moneda y la tasa de interés; al redescuento de documentos mercantiles, al servicio de tesorería y a operaciones bancarias en los bancos de depósito. Todas estas funciones no se llegan a realizar en pleno antes de 1935, debido básicamente a la escasez de fondos públicos y a la incertidumbre que había creado la Revolución.

Como parte de la dinamización del sistema bancario nacional, el 10 de febrero de 1926 se creó el Banco de Crédito Agrícola mediante la ley del mismo nombre, con la intención de extender el crédito público al campo. Esta institución contó con un capital suscrito y pagado de 20.3 millones de pesos, pero su actividad fue también limitada. Asimismo, se liquidaron los créditos del gobierno con algunos bancos privados: Nacional de México, de Londres y México, Peninsular Mexicano, de Zacatecas, Occidental de México, del Estado de México y de Querétaro, permitiéndoles este pago reanudar y extender sus actividades.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Véase Alberto J. Pani, *La política hacendaria y la Revolución*, Editorial

RECURSOS DE LAS INSTUCCIONES DE CRÉDITO \*  
(Millones de pesos)

<i>Años</i>	<i>Totales</i>	<i>A corto plazo</i>	<i>A largo plazo</i>
1907	764	672	92
1926	578	438	140
1927	551	420	131
1928	544	420	124
1929	555	436	119
1930	535	416	419

\* Al 31 de diciembre de cada año.

FUENTE: 1907: *Anuario de la República Mexicana*.

El tercer elemento importante de la presencia del Estado en la economía, estuvo dado por el cambio en la composición del gasto público. El gasto real (en pesos de 1950) pasó de 516 millones en 1910-11 a 683 millones en 1921 y hasta 1 043 millones en 1928; entre 1925-28 las erogaciones anuales promedio fueron de 1 050 millones, comparadas con 450 millones entre 1900 y 1910.<sup>18</sup>

PRESUPUESTOS ORIGINALES DE INGRESOS  
Y EGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL  
(Millones de pesos)

<i>Años</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Egresos</i>
1922	284	384
1923	266	325
1924	284	277
1925	337	374
1926	317	304
1927	300	319
1928	295	291
1929	288	288
1930	294	294

Cultura (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), México, 1926, especialmente el capítulo: "La reorganización bancaria", pp. 67-92; Ricardo Zevada, *Calles, el Presidente, op. cit.*, pp. 82-92.

<sup>18</sup> James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Chance Since 1910*, University of California Press, L. A. 1967, p. 32.

CRÉDITOS CONCEDIDOS POR EL SISTEMA BANCARIO  
A LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y AL GOBIERNO  
(Millones de pesos)

<i>Años</i>	<i>Totales</i>	<i>A corto plazo</i>	<i>A largo plazo</i>
1927	185	133	52
1928	200	145	55
1929	203	156	47
1930	230	181	49

Pero la acción más importante del gasto público y que directa o indirectamente incidió de manera favorable en el fortalecimiento de la economía nacional, fue la creación de instituciones de crédito y el restablecimiento del crédito externo a través del pago de la deuda exterior. La actividad económica se centró en obras de infraestructura y fomento que fueron preparando el camino para la industrialización.

Para la canalización de las inversiones estatales se expidió un conjunto de leyes, entre ellas la Ley de Irrigación del 4 de enero de 1926 que, dirigida a los pequeños propietarios y ejidatarios, buscó aumentar las áreas cultivadas y asegurar las cosechas con el fin de mejorar la producción agrícola. El 30 de marzo de 1925 se creó la Comisión Federal de Caminos para administrar y aplicar fondos, recaudados por impuestos especiales de gasolina y tabaco, y destinarlos a la construcción de caminos nacionales.<sup>19</sup> Entre 1925 y 1928 existían 695 kilómetros de caminos; para 1930 la cantidad se elevó a 1 426. En 1924 había en circulación 44 852 vehículos de motor; para 1930, 87 665. En materia ferroviaria, principal medio de transporte, aunque se añadieron 2 000 Km de vía al país, la labor más importante fue la reconstrucción y compra de máquinas y equipo para reponer lo que había sido destruido durante la Revolución.<sup>20</sup>

MÉXICO: EXTENSIÓN DE LA RED DE CAMINOS  
(Kilómetros)

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Terracerías</i>	<i>Revestidos</i>	<i>Pavimentados</i>
1925-1928	965	209	245	241
1929	940	353	298	289
1930	1 426	629	256	541

FUENTE: Secretaría de Obras Públicas. Dirección General de Construcción de Carreteras Federales.

<sup>19</sup> Ricardo Zevada, *op. cit.*, pp. 121-124-126-128.

<sup>20</sup> El volumen del servicio ferroviario en millones de toneladas-km transportadas, pasó de 2 262 en 1921, a 4 041 en 1930. F.R., *México, 50 años de Revolución en cifras*, pp. 96, 99, 100.

Otro aspecto importante de la historia económica de la década de los veinte fue la renegociación de la deuda pública dejada por la Revolución.

En febrero de 1919 se formó el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México. El Comité estaba constituido por 16 instituciones de los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra y Francia. A pesar de que la mayor parte de la deuda pública exterior había sido contraída con instituciones de origen europeo, dadas las condiciones de la posguerra en Europa, el predominio estadounidense pronto se hizo presente y sobre todo el de la firma J. P. Morgan de Nueva York, cuyo representante Thomas W. Lemont ocuparía la presidencia del Comité.

El gobierno del general Obregón estableció contacto con el Comité Internacional de Banqueros, y el 16 de junio de 1922 el secretario de Hacienda firmó un convenio con mister Lemont (conocido con el nombre de De la Huerta-Lemont) en el cual el Estado mexicano aceptaba que el monto de la deuda externa ascendía a 1 037 116 145 pesos de capital (de los cuales 505 577 441 eran la deuda de los ferrocarriles incautados durante la fase armada), más 414 621 442 de intereses, que hacían un total de 1 451 737 587 pesos de deuda exterior.

El gobierno se comprometió a entregar, durante el primer año del convenio, 30 millones en oro y en lo sucesivo a hacer exhibiciones de 10 millones cada año, en tal forma que el pago para el quinto año (1927) fuese de por lo menos 50 millones de pesos en oro. Este convenio fue el precio que el general Obregón tuvo que pagar por el reconocimiento de su gobierno de Washington, reconocimiento que fue otorgado como resultado de las conferencias de Bucareli (14 de marzo al 15 de agosto de 1923).

Sin embargo, el secretario de Hacienda había sido enviado a negociar la deuda a cambio de un empréstito para formar el banco central de emisión y para desarrollo de la agricultura, requisitos no cubiertos, hecho que precipitó el enfrentamiento entre Obregón y De la Huerta, provocando la caída de este último a fines de septiembre de 1923. El no haber conseguido el empréstito sirvió de pretexto para suspender la ejecución del convenio de 1922, mediante el decreto del 30 de junio de 1924, en donde De la Huerta aparecería como el responsable de la suspensión del convenio que había despertado una gran oposición nacional, y de la incapacidad fiscal para asumir el compromiso contraído.

Durante la presidencia del general Calles, el nuevo secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, inició negociaciones con Lemont para conseguir una reforma favorable del convenio de 1922, lo que logró mediante el convenio del 23 de octubre de 1925, conocido con el nombre de la enmienda Pani.

En el convenio de 1925 se desincorporó la deuda de los ferrocarriles, que en ese momento ascendía a 367 648 319 pesos, con excepción de los intereses correspondientes a los años de 1923 a 1925, que ascendían a 63 964 674 dólares. Como consecuencia de la desincorporación de la deuda de los Ferrocarriles, se llevó a cabo la desincautación de las líneas y

demás propiedades de las compañías, pasando a funcionar como empresa privada el 31 de diciembre de 1925.

La enmienda Pani reconoció como deuda pública 890 201 892 pesos, aprobada por el Congreso en enero de 1926, reanudándose el servicio de la deuda y efectuándose los siguientes pagos:

	<i>Dólares</i>
En 1926 el Gobierno Federal envió a Nueva York por la deuda directa	10 692 845
Por deudas garantizadas de Ferrocarriles	2 674 097
Los Ferrocarriles enviaron por deuda propia	3 198 952
En 1927 el Gobierno Federal logró depositar la cuota mínima correspondiente a ese año	11 011 901

El pago efectuado en 1927 fue de hecho el último pago, debido al inicio de la crisis de exportación y sus efectos en la recaudación fiscal.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Jean Bazant, *Historia de la deuda exterior de México (1923-1946)*, El Colegio de México, México, 1968, pp. 186-200. Edgar Tarlinton, *Mexico and her Foreign Creditors*, Columbian University Press. 1930. pp. 305-312-336.