

FLORENCIO SANCHEZ ESQUIVEL C.

EL EMPRESTITO EN MEXICO

MEXICO, 1951.

M. 100917



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres:
Dr. Florencio Sánchez Esquivel
y
Aída Cámara de Sánchez Esquivel.
en eterna deuda.

EL EMPRESTITO EN MEXICO

I N D I C E .

	<i>Págs.</i>
CAPITULO I	
EL EMPRESTITO EN RELACION CON EL ESTADO Y EL DERECHO	13
DEFICIT. SUPERAVIT. INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS. VALOR DE ESTA CLASIFICACION. CONCLUSIONES.	17
CAPITULO III	
ECONOMIA PUBLICA Y PRIVADA. El Crédito público. La Deuda Pública. Deuda Pública y Privada. Causas de creación de la deuda pública. Medios al alcance para hacer frente a dichas causas	21
CAPITULO IV	
CLASIFICACION DE LOS EMPRESTITOS Y LA DEUDA PUBLICA.	31
CAPITULO V	
REGIMEN JURIDICO DEL EMPRESTITO. REGIMEN CONSTITUCIONAL	35
La Constitución de Apatzingán	35
Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	37
La Constitución de 1857	39
Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica	39
Constitución de 1917	40
CAPITULO VI	
CURSO HISTORICO DEL EMPRESTITO EN MEXICO	43
PRIMERA PARTE	
De la Colonia a la Independencia	43
SEGUNDA PARTE	
De la Independencia a la Dictadura de Antonio López de Santa Anna	50
TERCERA PARTE	
De la Caída de Santa Anna al fin del Segundo Imperio	74
CUARTA PARTE	
Del fin del Segundo Imperio a la Revolución de 1910	84

	QUINTA PARTE	
La Revolución Mexicana de 1910		98
	SEXTA PARTE	
La etapa contemporánea		107
La Deuda Ferrocarrilera		112
Deuda Pública Interior		116
Deuda Pública Interior de la Federación		118
Deuda Interior Flotante		119
Deuda Bancaria		120
Bonos de caminos de los Estados Unidos Mexicanos		120
Empréstito para obras de irrigación		122
Empréstitos destinados a la Industria Eléctrica		122
Bonos de Puertos libres mexicanos		123
Bonos de la Defensa de los Estados Unidos Mexicanos		123
Empréstito de Ferrocarriles		124
Bonos de la Promoción Industrial		124
El Empréstito en el último informe Presidencial		124
OBRAS CONSULTADAS		131

NOTICIA

El fenómeno jurídico económico que en la terminología usual se denomina empréstito, constituye una de las manifestaciones más avanzadas del Crédito. En consecuencia dicha figura jurídica necesita para su aparición y provechoso uso, de una colectividad creadora, de una estructura estatal y una organización económica en un grado de desarrollo considerable, nacidas en un alto estadio de civilización y cultura.

Apunta en lo anterior la presencia de un requisito a todas luces necesario: la organización constitucional de los Estados, anteriormente a la cual no podrá hablarse de la existencia del Crédito Público. Por otra parte habrá de considerarse —y esta afirmación se esclarecerá en su oportunidad— que en la base misma del empréstito, se encuentran dos premisas necesarias, a saber: la confianza en la capacidad de pago del Estado, mas que el establecimiento de garantías reales; y la voluntad del Estado deudor de satisfacer las obligaciones de tal índole. Si es así, que el Crédito Privado encuentra su principal garantía en las seguridades reales, habrá de comprenderse que el Crédito Público cimentado en principios diferentes, requiere una mentalidad más progresista en los acreedores. Siguiendo este orden de ideas se verá, que en las comunidades de escaso desarrollo jurídico y económico, el Crédito se ve supeditado a formas poco elásticas y rigurosas que impiden —además de la creación de instituciones especializadas— el progreso de los fenómenos más rudimentarios del Crédito; y con mayor razón ninguna de las formas del Crédito Público se nos muestra como un instrumento del progreso humano.

A medida que el transcurso de la historia y con él la presencia de factores nuevos determinantes de una mejora de las condiciones de la existencia humana, aumenta el número de conquistas materiales e intelectuales; cuando dichos nuevos factores mueven a crisis a los viejos sistemas, cediendo estos últimos su herrumbroso sitio a nuevas formas en la organización de los Estados; a medida asimismo, que las atribuciones de los gobiernos sufren la expansión, que debe ser limitada, necesaria a un mejor reglamento de la sociedad; a medida que

las condiciones económico jurídicas de los particulares son sensibles a esta avance positivo de la actividad estatal, y que estas mismas condiciones ejercen su influencia sobre el desarrollo de las instituciones públicas; los fenómenos del Crédito tienen una evolución positiva que tiende al incremento del cambio en sus diversas formas. Dicha evolución se refleja en el desarrollo del Crédito Público que deja de ser un simple problema presupuestario, con su misión de cubrir los déficits que arrojan los ingresos normales, para tornarse en un eficaz vehículo de fomento para la actividad pacífica productiva general; razón por la cual las formas jurídicas que lo reglan sufren una evolución paralela para no apartarse de la realidad y auspician con su elasticidad la celebración de empréstitos que redundan en el beneficio colectivo.

Con enfoque en las ideas con anterioridad expresadas nos ocuparemos de tratar el problema del empréstito procurando referirlo a los aspectos nacionales del Crédito Público.

CAPITULO I

EL EMPRESTITO EN RELACION CON EL ESTADO Y EL DERECHO

En un medio social, en el sentido más amplio de la palabra, en que el desarrollo de la civilización acentúa en una progresión constante el ritmo de las necesidades colectivas cuyo incremento coloca al Estado regulador de la vida moderna, en la urgencia de satisfacer un mayor número de fines y cometidos para el correcto desempeño de sus atribuciones; fines, que se ven afectados por el tiempo y el espacio y que a su vez implican la presencia de medios adecuados a su entera realización; medios, a los que el Estado para el mantenimiento y protección de su soberanía imprime diversas modalidades afectando el patrimonio de los particulares —impuestos, expropiación, empréstitos forzosos— en forma unilateralmente, determinada; pidiendo su colaboración —concesiones intervención de la iniciativa privada en los servicios y obras públicas—; dándoles una ingerencia en su vida económica —empréstitos voluntarios, contratos públicos—; organizando sus propios bienes en lo relativo a su constitución interna; celebrando en su convivencia con los demás Estados compromisos y tratados de carácter internacional que norman su conducta exterior y aún la propia de su territorio.

La búsqueda del bien común, la conservación del orden material y jurídico, etcétera, todos ellos fines a perseguir y realizar en el trabajo diario de la vida estatal con los medios a su alcance, determinan la creación de instrumentos normados por el Derecho eficaces y satisfactorios de los objetivos de la actividad estatal, entre los cuales se cuentan sin duda, los de carácter económico por la necesidad en que se halla el Estado de arbitrase recursos pecuniarios indispensables a sus funciones.

Es el hecho palpable a través de la vida estatal moderna, cuyas necesidades de un carácter colectivo cada vez más definido, producen gastos cuya solución es solo accesible mediante la concurrencia de los recursos colectivos en grado cada vez mayor, que el Estado manifiesta una tendencia creciente a intervenir en la regulación de la vida económica de la Nación, pues a más de que tal intervención garantiza su independencia política, el Estado moderno dado el volumen de sus fines, se arbitra recursos mediante el reglamento de esa misma vida económica a través de la impestación, creación de empréstitos para el in-

cremento de la producción y demás medidas inherentes a la política financiera del mismo.

En lo tocante a la materia de este trabajo, el empréstito, la intervención del Estado —sujeto del mismo— o de algunas de las instituciones que lo integran va encaminada al cumplimiento de sus fines económicos, pues la naturaleza misma de la transacción de carácter financiero permite el que la vida política de la nación sea permeable a los intereses de la vida económica. Ello solamente es posible dentro del ámbito de una organización constitucional, pues el fenómeno del Crédito Público nace simultáneamente con la organización constitucional de los Estados, en virtud de que su fuerza estriba al contrario que en el Crédito Privado, en un principio de confianza en la capacidad y voluntad del Estado de cumplir con sus compromisos más que en la existencia de garantías reales. Gastón Jeze entre las premisas de carácter político y social, considera como indispensables para el ejercicio efectivo del Crédito Público: 1) *paz interior y exterior* 2) *avanzada organización constitucional* y 3) *gran moralidad en el personal político y administrativo*".

El empréstito constituye uno de los fenómenos crediticios cuya elaboración y utilización pide una organización estatal más perfecta. Las funestas consecuencias del ejercicio del Crédito Público a través de la historia, cuando se verifica sin un control efectivo, jurídico y administrativo, merced al endeudamiento excesivo y la mala inversión del producto de los empréstitos; han determinado la preocupación de los Estados de considerar la importancia del mismo, así como por otras parecidas causas los demás fenómenos de carácter económico y la necesidad de una regulación de los mismos. Ello es palpable en el Derecho Constitucional Moderno que da cabida progresiva a las instituciones económicas y a la técnica propia de las mismas — creación de Secretarías de Estado y Departamentos Técnicos. — lo mismo que a atribuciones estatales de la índole antes dicha. Siendo el carácter del Estado Mexicano el de una determinación mixta en su reglamentación constitucional que persigue así fines netamente individualistas, en su capítulo de garantías individuales y conexos; como fines sociales y de intervención estatal en la vida económica, a través de leyes proteccionistas de la industria, legislación de clase, etcétera, y substituyéndose el Estado en ocasiones a la iniciativa privada en empresas de carácter económico, o fomentando mediante su ayuda pecuniaria como es de práctica en diversos empréstitos, la producción. Es necesario admitir dentro de las atribuciones estatales el deber de arbitrase recursos públicos pecuniarios, categoría en la cual se encuentra la figura jurídica del empréstito.

Siendo el Derecho Público un conjunto de normas cuya creación obedece al designio de constituir una reglamentación especial para la mejor consecución de los fines estatales y la mejor satisfacción de las necesidades colectivas, las instituciones de tal derecho, se inspi-

ran en la necesidad de adaptarse a los propósitos del Estado, que por este medio y utilizando los beneficios de la ciencia financiera, constituye y realiza empréstitos para la satisfacción de las necesidades económicas no cubiertas a través de la impuestación por diversas circunstancias. Por otra parte, ello implica una serie de facultades que exceden la órbita de acción de los particulares, pues que, el régimen especial de Derecho Público que corresponde a la funcionalidad del Estado, obedece a la necesidad de satisfacer las exigencias diversas de la vida pública por medios también exorbitantes de la capacidad jurídica de los mismos, ya que el Estado por dichos medios, tiende a la supresión o satisfacción de necesidades solo comprensibles en forma eficaz en la alta visión panorámica del Estado servidor de la colectividad, a medida que dichas necesidades hacen su aparición histórica.

Ernesto Flores Zavala en su "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" señala lo dicho por Gabino Fraga como contenido del Derecho Administrativo: a).—*La estructura y organización del Poder en cargado normalmente de realizar la función administrativa.*

b).—*Los medios patrimoniales y financieros de que la administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.*

c).—*El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de función administrativa.*

d).—*La situación de los particulares con respecto a la Administración.*

Para a continuación, hacer consistir al Derecho Financiero Público en el conjunto de normas que se ocupan de reglar lo referente al inciso "b", es decir, lo relativo a los recursos pecuniarios del Estado o ingresos del mismo, rama por consiguiente del Derecho Administrativo, que por su importancia tiende a emanciparse.

CONCLUSIONES:

Primero.—El empréstito necesita para su aparición y efectivo ejercicio de la organización constitucional de los Estados.

Segundo.—El empréstito debe estudiarse por las razones anotadas como una figura jurídica de Derecho Público.

Tercero.—La reglamentación constitucional del empréstito obedece a la necesidad del Estado de proveerse mediante una adecuada regulación jurídica de recursos pecuniarios y de precaver que su utilización no sea de consecuencias funestas para la vida económica del mismo. Cosa, por otra parte, acorde con el carácter de nuestra Constitución que persigue a más de fines individualistas, fines sociales y de intervención en la vida económica.

Cuarto.—El Derecho Administrativo cuyo contenido recoge la reglamentación de los ingresos públicos, o el Derecho Financiero Público, cuyo específico fin es arreglar esos mismos ingresos, enmarcan el empréstito.

CAPITULO II

DEFICIT. SUPERAVIT. INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS. VALOR DE ESTA CLASIFICACION. CONCLUSIONES.

El Estado según la concepción tradicional cuenta con dos categorías de ingresos para la satisfacción de sus necesidades económicas: dichas categorías son: los ingresos ordinarios y los ingresos extraordinarios.

Se entiende por ingresos ordinarios según el propio Flores Zavala: "*Aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Debe interpretarse como ingresos extraordinarios: Aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarios, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofes, déficits, etcétera.*"

La Ley de Hacienda para el Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, dice en su artículo tercero: *Los ingresos del Departamento del Distrito Federal se dividirán en dos clases: ordinarios y extraordinarios. Y en el artículo cuarto: Son ingresos ordinarios los establecidos común y normalmente para cubrir los servicios públicos regulares del Distrito Federal. Son ingresos extraordinarios aquellos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para proveer al pago de gastos accidentales o extraordinarios del Distrito Federal.*

El Código Fiscal de la Federación consigna como ingresos ordinarios: Los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y por su parte, el maestro Flores Zavala se refiere a los extraordinarios: a).—*impuestos extraordinarios*, b).—*derechos extraordinarios*, c).—*empréstitos*, d).—*emisión de moneda*, e).—*expropiación* y f).—*servicios personales*.

Tal criterio de clasificación, por lo que se refiere al empréstito, proviene de la concepción tradicional de las finanzas públicas cuya apreciación de las causas de la creación de empréstitos tenía como bases fundamentales las nociones de "Déficit y Superávit" presupuestales, en relación con las cuales se establecía como finalidad de una po-

lítica financiera hábil y acertada, la correspondencia de los ingresos ordinarios a los gastos ordinarios y aun de ser posible la existencia de un remanente a favor de los ingresos, superávit; y como manifestación de un estado depresivo de la Hacienda Pública la aparición de una cantidad mayor de gastos que de ingresos ordinarios, déficit. Sin ánimo de negar la validez de esas dos nociones indispensables para el juicio de la situación presupuestaria del Estado, habrá que analizar algunos otros elementos que nos proporcionarán el debido valor de dicha clasificación en lo relativo a los empréstitos. El progreso de las ideas financieras, subsiguiente a la Gran Depresión, sobre los gastos públicos ante necesidades en número creciente de cuya satisfacción debe ocuparse el Estado; el funcionamiento de la vida económica y particularmente de las actividades financieras del mismo cuya interdependencia se ha manifestado de manera innegable, por la mutua influencia de la vida económica gubernamental sobre los demás aspectos de la economía nacional y de ésta sobre las finanzas públicas, requiere una interpretación de los gastos públicos más acorde con las necesidades actuales, mediante su inversión en Obras Públicas necesarias al mejoramiento de las condiciones económicas para el desarrollo de la producción y de la industria, como podemos apreciar en nuestro país a través de los sistemas y programas de obras públicas, que constituyen una necesidad inmediata en las áreas económicamente atrasadas. En consecuencia, siendo el déficit y el superávit signos tan sólo expresivos de la diferencia a favor o en contra de los ingresos en realización con los gastos del Estado, en múltiples ocasiones serán determinados por una transmutación de las necesidades extraordinarias en necesidades ordinarias. Lo cual es bien patente en los países de economía rudimentaria como el nuestro, en que la ejecución de los objetivos gubernamentales en materia de obras públicas mediante el planeamiento de un programa, es a todas luces una necesidad urgente y un factor de progreso económico de fundamental importancia y por consiguiente, un gasto de carácter ordinario. Ahora bien, la celebración de empréstitos destinados al financiamiento de este tipo de gastos, revestirá igualmente un carácter ordinario, por la frecuencia y periodicidad de los mismos y por su afectación a tal cometido. Habrá que comprender además, que el presupuesto en que dichos empréstitos se encuentran establecidos será considerado deficitario o no, dependiendo ello del criterio que se siga para su apreciación:

a).—Cuando se analice un ejercicio fiscal y se desee establecer la insuficiencia de los ingresos frente a los egresos, insuficiencia que se cubrirá generalmente con emisiones a corto plazo de empréstitos, podrá aceptarse válidamente pero con acierto limitado, que el dicho presupuesto es deficitario. b).—Pero si en la consideración del mismo o de varios ejercicios fiscales a la vez, se piensa también en los ingresos de carácter potencial, ocasionados por la inversión de los fondos provenientes de los diversos empréstitos flotados con el ánimo de

fomentar las actividades productivas, se deberán considerar los elementos que mediante el incremento de dichas actividades a corto o largo plazo, contribuirán a la elevación de las sumas recaudadas a través de los impuestos. En otras palabras, la existencia de recursos potenciales en comparación con los gastos efectuados, puede permitir el cambio de un presupuesto deficitario en índice de progreso.

Situándose en el primer punto de vista, la comprobación práctica nos permitiría saber que aún los países más desarrollados económicamente tienen presupuestos deficitarios, lo que no debe ser óbice para dejar de considerar su progreso material. Ello de ninguna manera, como antes hemos dicho, niega la validez de la clasificación en ingresos ordinarios y extraordinarios, ni la importancia de las nociones de déficit y superávit cuyo funcionamiento, nos permite conocer aun cuando con la limitación señalada, índices indispensables para el examen de la prosperidad del Estado. Lo que sí debe rechazarse con energía es la concepción de que el superávit sea un fin en sí mismo de naturaleza primordial, al que deben sacrificarse las inversiones necesarias al desarrollo del país.

Más saludable es la tendencia de dar a las inversiones del Estado un carácter preponderantemente de incremento de las posibilidades de progreso material.

La prueba histórica en nuestro medio de tal acerto, se encuentra en el fracaso del régimen porfirista no obstante los grandes superávits de la hacienda, merced a su inversión en gastos preponderantemente decorativos, como examinamos en anterior capítulo con mayor detenimiento.

CONCLUSIONES.

- 1o.—La clasificación que comprende el empréstito como un ingreso extraordinario, no debe aceptarse de modo absoluto, dependiendo su inclusión entre los ingresos ordinarios o extraordinarios del fin para el cual fué flotado, es decir, de si el gasto es ordinario o extraordinario, naturaleza que deberá ser determinada en cada país en particular, y en cada empréstito en especial.
- 2o.—En nuestro medio no deben considerarse como gastos extraordinarios los afectos a la ejecución de un programa de obras públicas.
- 3o.—Las nociones de déficit y superávit, desprendidas del presupuesto no deben considerarse sino como índice de un estado de cuentas y la determinación del progreso económico del Estado y de la Nación, podrá realizarse tomando en consideración dichos índices y considerando además el empleo de los gastos.
- 4o.—En consecuencia, la correspondencia de los gastos ordinarios con los egresos ordinarios y aún la presencia de un superávit no deben considerarse como un fin en sí.

CAPITULO III

ECONOMIA PUBLICA Y PRIVADA. EL CREDITO PUBLICO. LA DEUDA PUBLICA. DEUDA PUBLICA Y PRIVADA. CAUSAS DE CREACION DE LA DEUDA PUBLICA. MEDIOS AL ALCANCE PARA HACER FRENTE A DICHAS CAUSAS

El empréstito es un recurso del Estado derivado del Crédito; es pues necesario hacer una breve referencia a la significación de dicho término y a las diferencias y puntos de contacto del Crédito Público y el Privado para ubicar debidamente el empréstito. Al estudiar el patrimonio del Estado encontramos a semejanza del régimen jurídico de los particulares —derechos y obligaciones— créditos en favor suyo y obligaciones a su cargo, créditos y obligaciones que tienen su origen en actos jurídicos unilaterales o bilaterales.

Ya hemos dicho con anterioridad que el Crédito Público tiene su origen simultáneamente con la organización constitucional de los Estados, mientras que el Crédito Privado nace aun antes de la aparición del Estado moderno.

Históricamente puede aceptarse que el Crédito Público descansa primordialmente en un principio de confianza en la capacidad y voluntad de pago del Estado, más que en el otorgamiento de garantías reales, principal base, estas últimas, de Crédito Privado.

Ernesto Flores Zavala —op. cit.— señala los siguientes puntos de contacto y diferencias entre la Economía Privada y la Economía Pública en esencia:

- 1).—*La Economía Pública y Privada obedecen a principios generales que son aplicables por igual a una y otra:*
 - a).—*Interdependencia de los gastos y los ingresos públicos y en una y otra debe procurarse obtener la mayor utilidad posible de la inversión que se haga, es decir que los gastos deben realizarse dentro de las más estrictas normas de aprovechamiento de las cantidades invertidas y de honestidad.*

- b).—*Los gastos y los recursos deben determinarse al mismo tiempo; carecería de todo objeto que el Estado determinara los gastos que debe hacer si la capacidad económica de sus miembros no es bastante para soportar los impuestos necesarios para cubrirlos (agregaríamos y empréstitos).*

En cuanto a las diferencias que existen entre la Economía Pública y la Privada son las siguientes:

- 1a.—*Las fuentes de ingresos. Tratándose de la Economía Privada, los ingresos se derivan de alguna de estas tres fuentes: del esfuerzo personal de los individuos, de la explotación de sus capitales, o de ambas cosas combinadas. Tratándose de la Economía Pública, los ingresos se derivan fundamentalmente de los impuestos, es decir de las prestaciones que exige el Estado como entidad soberana. Sólo en mínima parte obtiene la entidad pública ingresos semejantes a los de la Economía Privada como son las contraprestaciones por ciertos servicios, el producto de sus bienes propios, o préstamos de Estados extranjeros o de los miembros del propio Estado. Esta aseveración no es del todo aceptable dada la envergadura del uso del Crédito Público en su actual dimensión, que si bien no llega a constituir el más importante de los renglones de ingresos del Estado, en la actualidad constituye una —la segunda en importancia— parte considerable de los ingresos públicos.*
- 2a.—*Otra diferencia fundamental consiste en el objeto de la inversión de la riqueza pública, porque generalmente en la Economía Privada las inversiones se realizan para obtener la satisfacción de necesidades concretas, de modo que existe una relación concreta entre el gasto hecho y la satisfacción lograda, pero tratándose de la Economía Pública, la inversión principal se realiza en primer lugar en provecho, no del Estado mismo, sino de sus miembros y, en segundo lugar, la inversión tiene por objeto la prestación de servicios públicos generales, por lo que no hay una relación visible y precisa entre la necesidad individual de los miembros del Estado y la satisfacción que proporciona la inversión hecha por la entidad pública; normalmente el Estado proporciona una serie de satisfactores generales que no son susceptibles de una apropiación individual, ni de un aprovechamiento individual determinado, como por ejemplo: la defensa nacional, la seguridad pública, el alumbrado público, la creación de jardines, la pavimentación de calles, etc.*

Ahora bien en el particular aspecto del crédito la economía pública y la privada presentan varias diferencias y similitudes que es necesario abordar.

Comenzaremos por referirnos a la significación de la voz Crédito en general, para una vez establecida ésta, referirnos a sus dos aspectos; el público y el privado.

La etimología de la palabra crédito nos permite decir que desde dicho punto de vista, la palabra crédito significa confianza o creencia, su acepción técnica se reduce a la confianza dada al deudor por lo referente al cumplimiento de las obligaciones de carácter pecuniario.

En este orden de ideas, podríamos aceptar que una transacción u operación crediticia es aquella en la cual, una persona física o jurídica, recibe una promesa de pago a cambio de una promesa de reembolso. Tales obligaciones de pago deberán gozar de confianza y en consecuencia podrá utilizárseles en el pago de otras prestaciones. Cuando las promesas de pago se intercambian entre particulares ya sean personas físicas o jurídicas, se tratará de Crédito Privado. Cuando quien verifica tales operaciones es el Estado a través de sus diversos organismos, urgido por ciertas necesidades, demandando crédito y entregando sus promesas de reembolso a los prestamistas de cualquier índole que sean, nos encontramos en presencia de operaciones de Crédito Público. Ahora bien, dichas promesas de reembolso constituyen actos concretos de crédito público, por medio de los cuales la administración consigue ingresos provenientes de los particulares sujetos a su dominio, personas físicas o instituciones, o de otros Estados o entidades y personas extranjeras, con las promesa de reembolso en un término y mediante una tasa de interés.

Dichos actos de crédito público concretos, constituyen la llamada Deuda Pública en su sentido específico.

La Deuda Pública tiene un significado genérico, que corresponde a *todas las obligaciones del Estado frente a sus acreedores. Ellas pueden provenir de los créditos de sus funcionarios, de los proveedores del Estado, del régimen de jubilaciones, etc., de los créditos de los tenedores de títulos de la Deuda Pública* (1)

Pero el término Deuda Pública específica: el conjunto de obligaciones provenientes de los empréstitos.

En este sentido específico, es decir, la Deuda Pública proveniente de los empréstitos es, como antes dijimos, un acto concreto de Crédito Público, mediante el cual el Estado consigue recursos para reembolsarlos en un término determinado y con un rédito.

En ciertas ocasiones la Deuda Pública en sentido restringido, se encuentra bajo la vigencia de un contrato de carácter bilateral, por consiguiente de un acuerdo de voluntades —la del Estado— o alguno de sus órganos; la de su contraparte, miembros de la comunidad, otros Estados o entidades públicas cuyas consecuencias jurídicas son: La obligación del Estado de reembolsar el capital mas los réditos en el término establecido, correlativa del derecho de alguien de reclamar

(1) Cervantes Ahumada "Tratado de Finanzas Públicas.

dicho reembolso; Y la obligación de ese alguien de dar el capital requerido por el Estado y el derecho de este de exigirlo.

Esta forma jurídica es de uso poco frecuente, pues la facultad del Estado de obligar a determinado tipo de inversionistas a adquirir parte de sus deudas —para constituir reservas, etc.— motiva la desaparición del carácter consensual.

En cuanto a la bilateralidad de los empréstitos, tiende a desaparecer, en virtud de que el Estado normalmente determina de modo unilateral el nacimiento de la Deuda y la celebración del empréstito como tendremos oportunidad de ver en el estudio particular de los empréstitos.

La Deuda Pública y la Privada presentan las siguientes características comunes:

- a) Tanto el Estado como las empresas privadas se encuentran en la posibilidad de emitir deudas para asegurar el uso de mercancías y servicios.
- b) Ambas deudas mediante su inversión pueden contribuir al desarrollo de la producción y la economía del país.
- c) La interdependencia de los ingresos provenientes de los empréstitos y de los gastos cuya inversión debe ser la más útil posible, como dice Flores Zavala, los gastos deben realizarse: *dentro de las más estrictas normas de aprovechamiento de las cantidades invertidas y de honestidad.*

En cuanto a las características diferenciales anotariamos:

- a) Los fines perseguidos a través de la Deuda Pública y la Privada son radicalmente diferentes. El Estado persigue a través de dichas operaciones la consecución de sus fines, el bien común, la seguridad, la justicia, todos ellos con una dimensión social, es decir, con un ámbito de realización que abarca la colectividad entera bajo su imperio. La emisión de Deuda Privada tiene como fin primordial el lucro, y su beneficio está dirigido principalmente al pequeño grupo que constituye la persona emisora. Los beneficios y las pérdidas —como ya dijimos al hablar del déficit y superávit— gubernamentales tiene un carácter indirecto, lo que no ocurre en la empresa privada cuyos beneficios y pérdidas son de carácter directo. Dentro de la Deuda Privada, es indispensable para la supervivencia de los emisores que los ingresos sean mayores que los gastos, lo que no ocurre con el Estado.
- b) Determinado tipo de Deuda Pública tiene un carácter obligatorio para su adquisición por diversas instituciones y en general el Estado tiene la posibilidad de imponer unilateralmente determinadas prestaciones.

En la Deuda Privada su adquisición es siempre voluntaria.

Una vez establecida la diferencia existente entre la Deuda Pública y la Deuda Privada, parece pertinente referirse a las causas que motivan la creación de la Deuda Pública.

Varias pueden ser las causas que motiven que el Estado contraiga obligaciones que constituyen diversas formas de la Deuda Pública, entre otras cabría consignar:

- 1.—La insuficiencia de los recursos normales en relación con los gastos públicos.
- 2.—La necesidad de indemnizar los daños causados por guerras y revoluciones y la prosecución de una guerra.
- 3.—La necesidad de realizar gastos de naturaleza inevitable pero indispensable, al par que superiores, a los recursos normales del Estado.
- 4.—La ejecución de un programa de obras públicas.
- 5.—La protección de la Industria, el Comercio, la Agricultura.
- 6.—La realización de fines de carácter social.

Las anteriores causas podrían reducirse al estudio de las más importantes en número de tres:

- A).—Deudas procedentes de desniveles presupuestales.
- B).—Deudas procedentes de la realización de un programa de obras públicas.
- C).—Deudas procedentes de la guerra.

A).—Deudas procedentes de desniveles fiscales.—Hemos dicho ya en ocasión de la clasificación en ingresos ordinarios y extraordinarios, que las nociones de déficit y superávit constituye uno de los índices más importantes para el conocimiento de las finanzas de un país. Sin llegar a considerar por ello que deba ser un fin en sí mismo sin otra apreciación la obtención de un superávit. No obstante lo anterior, cuando por la naturaleza y volumen de las obligaciones insolutas de un Estado, el mismo se halla en la posibilidad de no cumplir con sus compromisos a menos de que obtenga recursos de otras fuentes, lo cual es verdadero para la satisfacción de todas las causas anteriormente citadas, se hace necesario recurrir a uno de los siguientes medios.

- a) Aprovechamiento de los márgenes presupuestales.
- b) Economía de los gastos ordinarios.
- c) Venta de los bienes que componen el patrimonio del Estado.
- d) Impuestos extraordinarios o el tesoro de guerra.
- e) Creación de Empréstitos.

a) Aprovechamiento de los márgenes presupuestales.

Presupuesto en términos generales —de egresos e ingresos— es la ley o leyes que previenen los ingresos y gastos del Estado durante un período fiscal.

En dicha ley se especifican los ingresos y gastos del Estado, que ya de modo particular, se llaman respectivamente, presupuesto de ingresos y presupuesto de egresos. El presupuesto puede ser votado y promulgado en una sola ley o en leyes por separado, pero de una u otra manera se trata de las dos facetas interdependientes de las finanzas públicas. La palabra presupuesto —lo que se presupone— indica con claridad el carácter de esta ley, se trata de la suposición anticipada, bilateral, de los ingresos y egresos, que se recibirán y gastarán en un período fiscal. El presupuesto desde el punto de vista constitucional, sólo será válido en virtud de una ley, es decir, será iniciado votado, decretado y promulgado, en la forma que establezca la constitución de que se trate.

En nuestro país debemos atender a lo establecido por la Constitución Federal de la República en su artículo 126: *No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior*, cuya ley reglamentaria es la ley orgánica del presupuesto de la federación de 28 de mayo de 1928, otras disposiciones constitucionales se ocupan de atribuir al Congreso artículo 65, fracción II y 74, fracción IV, a la Cámara de Diputados, facultades relativas al Presupuesto. Ahora bien, dentro del presupuesto de ingresos y egresos los recursos remanentes constituyen los márgenes presupuestales cuya utilización puede hacerse en caso de que tal cosa sea necesaria, para la cobertura de un déficit.

b) En cuanto a la Economía de los gastos ordinarios, la sola denominación nos indica que ello equivale a la restricción de los mismos, con el objeto de obtener un excedente afectable a las necesidades de cumplimiento inminente.

c) Venta de los bienes que componen el patrimonio del Estado.

La venta de los bienes del patrimonio del Estado resulta incongruente con los fines que persigue el Estado, deseoso de adquirir cada día mayores bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades, bienes, que por otra parte, son una fuente de recursos mediante los productos que provienen de su propiedad, de donde se explica, que el Estado moderno desee ser propietario de un mayor número de ellos con el objeto de crear además del beneficio de uso que le reporten, nuevas fuentes de ingresos, por lo cual su utilización como medio de pago es de carácter excepcional y sólo se recurre a dicho expediente cuando se han agotado todos los demás recursos posibles.

d) Impuestos extraordinarios.— Los impuestos extraordinarios

revisten dos formas:

- 1.—Elevación de los existentes.
- 2.—Creación de impuestos nuevos.

La creación de impuestos extraordinarios presenta en la actualidad determinadas desventajas. Desventajas que tienen su origen en el aumento del volumen de las funciones del Estado, que repercute en la creación de impuestos en casi todos los renglones de la vida nacional, renglones que una vez gravados presentan una resistencia al aumento de la impestación o a la creación de impuestos nuevos, por lo elevado de la carga fiscal en las comunidades modernas. Dicha resistencia será mayor o menor, dependiendo del volumen que alcanzan los gravámenes y de las condiciones económicas en que se encuentra el sector o grupo al cual se pretenda imponer una nueva prestación de ese tipo.

Debe considerarse además que la imposición de una prestación de tal carácter, está supeditada a un estudio previo excesivamente meticuloso, por lo cual la ejecución es tardada; por otra parte, para que los ingresos provenientes de tal fuente lleguen al Erario y den los resultados esperados transcurrirá un período más o menos prolongado, cosa que puede no estar acorde con la urgencia de la necesidad que ha motivado su creación.

El desarrollo del sistema fiscal motiva un factor adicional ya que el particular se encuentra en la comunidad moderna en una verdadera trama de impuestos en todas las actividades ya gravadas por el Estado en forma directa o indirecta, por lo que los impuestos extraordinarios, pueden repercutir sobre las condiciones de vida de las clases sociales en forma desfavorable.

En resumen, la imposición extraordinaria necesita un estudio técnico de todos los factores económicos y sociales que influyen y son influidos por lo fiscal.

Sin embargo, el Estado puede y debe, cuando las circunstancias lo permitan, recurrir a una modificación de la estructura fiscal, mediante un cambio de forma en los impuestos ya establecidos; verbigracia, transformación de un impuesto regresivo en progresivo, con lo cual se consigue una mejor justicia social.

En cuanto al Tesoro de guerra presenta las desventajas de cualquier tipo de atesoramiento, al inmovilizar una parte de los valores, o metálico del Estado, con los riesgos inherentes a la depreciación de los mismos y a la inmovilización de capitales que podrían utilizarse en la producción o para aligerar la Deuda Pública (poniendo fuera de la circulación títulos de la misma) o cualquiera otro de los objetivos inmediatos del Estado.

e).—Creación de empréstitos. La utilización de los empréstitos presenta ventajas que no suplen ninguna de las anteriores formas de obtención de recursos, dichas ventajas son, en términos generales:

- a').—Establecimiento exacto del volumen de recursos necesarios mediante una operación.
- b').—Establecimiento de un término en que las obligaciones deberán ser satisfechas, bajo condiciones predeterminadas.
- c').—Celeridad en la obtención de los fondos necesarios.
- d').—Conocimiento exacto del volumen de las obligaciones resultantes del empréstito.

B).—Volviendo a las causas que motivan la creación de empréstitos, merece particular referencia la ejecución de un programa de obras públicas. Dicha causa de celebración de empréstitos, obedece primordialmente al poco interés demostrado por la iniciativa privada para la construcción de obras públicas en razón del escaso lucro que se puede obtener en gran parte de ellas. Es además comprensible que —por esta misma razón— el Estado no desee que la administración y ejecución de las mismas quede a cargo de los particulares. Por otra parte, la ejecución de dichos programas requiere inversiones sobremedida cuantiosas que en ocasiones implican grandes riesgos y escasos rendimientos o productividad, siendo además la recuperación del capital lenta, todas ellas razones que motivan el escaso interés del particular. Es pues el Estado el abocado por su deseo de servir a la colectividad, a realizar las obras públicas necesarias al desarrollo del progreso material y cultural de un país, por la gran utilidad que la colectividad deriva de su realización.

Entre las causas de interés social algunos países, han utilizado una política de empréstitos para obtener los fondos necesarios para la regulación del ciclo económico, tal ocurre en la Argentina, en donde el Estado se obliga a realizar la compra de determinadas producciones a fin de preservar algunas industrias básicas, aumentando los gastos en épocas de depresión y disminuyéndoles en épocas de prosperidad.

En resumen, la realización de obras públicas y de interés social no susceptibles de realizarse con los ingresos provenientes de los impuestos, reclama la emisión de empréstitos que constituyen un procedimiento anticipatorio de capitales, que hace posible percibir las sumas que futuros ingresos habrán de aportar al Estado, además de que dichas obras tienen una utilidad que alcanza a las futuras generaciones, por lo que dicho procedimiento de distribución de los gastos entre varias generaciones, permite a la generación actual emprender obras cuya carga debe distribuirse con acuerdo a la justicia en los diversos beneficiados. Si es así, que toda obra pública constituye el aumento directo o indirecto de la riqueza nacional y que dicho aumento se prolonga en sus efectos en el tiempo, debe considerarse por consiguiente que los empréstitos afectos a dicho fin no constituyen una carga para la posteridad.

C).—En cuanto a la causa de celebración de empréstitos de gran importancia por el volumen que adquieren los mismos, la guerra, debe pensarse que las circunstancias imperiosas de la urgencia del aumento de los gastos que toda contienda bélica motiva, constituye uno de los factores más importantes para la realización de empréstitos en volumen y cantidad mayores, por las características de las contiendas modernas que exigen una disposición de la economía entera de un país donde varios países tienden a asegurar un solo fin: el logro de la victoria.

Figura 1
Estrategia de guerra

CAPITULO IV

CLASIFICACION DE LOS EMPRESTITOS Y LA DEUDA PUBLICA

En términos generales podemos decir que el empréstito es: Un acto jurídico concreto de crédito público, por medio del cual el Estado se procura la disposición de un capital obtenido libre o forzosamente de su propietario, mediante la promesa de reembolso futuro a fecha fija, o mediante el pago de un interés por tiempo limitado o ilimitado, o bien mediante la promesa de reembolso del capital y el interés estipulado.

Con acuerdo a la anterior definición puede clasificarse al empréstito en A) empréstito voluntario. B) Empréstito forzoso; C) empréstito patriótico.

A) Empréstito Voluntario.

Este tipo de empréstito según algunos tratadistas, es el único verdadero empréstito, pues solamente en él se presenta el requisito de libertad ya que en ellos no existe la compulsión y la solicitud para que se cubra, se hace recurriendo a la colaboración de los particulares en condiciones semejantes o paralelas a las que prevalecen en el mercado, dichos empréstitos se acostumbra celebrarlos entre el Estado y un banquero o grupo de banqueros, estos últimos entregan el capital, en su monto total, para posteriormente vender los bonos al público es decir, los banqueros representan el papel de intermediarios entre el Estado y el Público, percibiendo por su desempeño la diferencia entre lo que aportan al Estado y el valor nominal, lo que por otra parte les permite un saldo para conseguir más fácilmente suscriptores entre el público.

Las ventajas que para el Estado representa este método consisten fundamentalmente en la seguridad y predeterminación de la suma que va a recibir por concepto del empréstito, cosa de la que no puede estar completamente seguro si adopta una forma diversa de empréstito.

Sin embargo, debemos aclarar, que en nuestra opinión estos empréstitos no deben ser considerados como los únicos propiamente tales, pues nos parece que el requisito de la libertad no es lo que da el

carácter esencial del empréstito, por otra parte dicha forma de concentración tiende a desaparecer por la posibilidad del Estado de imponer a ciertos inversionistas la adquisición de títulos de las emisiones, con lo que desaparece el carácter contractual de la transacción, a más de que la deuda generalmente proviene de una decisión unilateral de los gobiernos lo que le quita su carácter bilateral primario.

B).—Empréstitos forzosos.

Por virtud de estos empréstitos el Estado exige compulsivamente la entrega de una determinada suma de dinero mediante la promesa de reembolso y una tabla de interés, dichas obligaciones son generalmente consignadas en una ley de carácter obligatorio, de suerte que los comprendidos en la hipótesis legal se ven en la necesidad de aceptar los títulos respectivos, normalmente en pago de lo que el Estado les adeuda y aun cuando ello sea contra su voluntad, esto es por lo que se refiere a empréstitos forzosos para operaciones de Deuda Pública. Pero dichos empréstitos pueden flotarse con un objetivo diferente, verbigracia en lugar de un impuesto, el Estado en vez de establecer un impuesto crea un empréstito forzoso en el cual los comprendidos en la hipótesis legal deben entregar una cantidad de dinero o valores traducidos en el mismo, a cambio de la entrega de los títulos del empréstito. La creación de bonos forzosos no es tan infrecuente como pudiera pensarse —consolidaciones, bonos de la deuda agraria—.

C).—Empréstitos patrióticos.

Dichos empréstitos son de carácter voluntario pero la tasa del interés es siempre inferior a la del mercado, ello es debido al carácter diríamos de presión moral, que se ejerce en la conciencia ciudadana para que invierta en dichos empréstitos destinados a objetivos patrióticos en momentos de grave crisis nacional, dichos empréstitos son de una efectividad limitada y en todo caso depende del grado de responsabilidad ciudadana frente a la crisis nacional de que se trate.

Otra gran clasificación de carácter práctico es la de empréstitos interiores y exteriores. Empréstitos interiores son aquellos celebrados en el país emisor y cuyos títulos son colocados en el mismo.

Empréstitos exteriores son aquellos celebrados en el extranjero y cuyos títulos son colocados fuera del país. Dicha clasificación de carácter, como se dijo, eminentemente práctico, no es absoluta, pues un empréstito interior puede convertirse en exterior y a la inversa, dependiendo de que los títulos pasen a ser propiedad de nacionales o extranjeros.

Una clasificación de los empréstitos no sería completa, si no se hiciera referencia a la clasificación de la Deuda Pública, que en su sentido específico proviene del conjunto de las obligaciones emanadas de los mismos.

Según Lutz las deudas se clasifican en perpetuas, a largo o corto plazo y las anualidades. Las primeras serian aquellas para las cuales no se especifica en el presupuesto una partida para su amortización, sino tan solo un interés. Las segundas a corto plazo, podrian considerarse amortizables hasta en cinco años, y las a largo plazo las que excedieran de tal término. En cuanto a las anualidades se trata de las deudas que se contraen dentro de un ejercicio fiscal (recursos de tesorería) para la cobertura de un déficit, constituyendo el principal elemento de las deudas flotantes.

Como se observará, dicha clasificación se verifica de acuerdo con el factor tiempo o plazo para amortización.

De acuerdo con los efectos de la Deuda sobre la actividad económica, la deuda se clasifica: en Deuda lastre, aquella cuya inversión no implica un aumento de la capacidad productiva de la colectividad, la deuda tipo es la contraída con propósitos de guerra.

La Deuda pasiva, es aquella que aun cuando proporciona una utilidad a la colectividad no redundan en un incremento de la capacidad productiva, ni aumenta los ingresos gubernamentales. Obras de ornato, jardines etcétera.

En cuanto a la Deuda activa es aquella que se contrae con el designio de aumentar directamente la capacidad productiva de la colectividad.

La anterior clasificación la estatuye Ursula K. Hicks. (2)

Por la distribución especial de las deudas, ellas se clasifican al igual que los empréstitos, en interiores o exteriores obedeciendo el criterio a las mismas razones de lo dicho con tal ocasión, por lo que remitimos al párrafo respectivo.

Otra clasificación divide a las deudas en: flotante, consolidada y amortizable. Flotante es aquella que se origina en un ejercicio fiscal y para la cual no existe una partida precisa para su servicio. Consolidada es aquella en la cual las obligaciones de diversos empréstitos se sujetan a un solo convenio, esta deuda en nuestro medio recibe también las denominaciones de titulada y directa, lo primero por que las obligaciones se hallan expresas en títulos en su integridad, lo segundo por tratarse de obligaciones que el Estado contrae en forma directa a diferencia de la deuda indirecta, en la que el Estado se subroga a las obligaciones de otra institución, (ferrocarriles).

Deuda amortizable es aquella para cuyo servicio se establece una partida en el presupuesto para el reembolso del capital.

Dichas clasificaciones no excluyen la posibilidad de combinarse, así por ejemplo, existe Deuda Exterior Consolidada y Deuda Interior de la misma naturaleza o bien de transformarse como por ejemplo en el caso de la Deuda flotante que generalmente termina por consolidarse, o bien en el de la Deuda Perpetua que concluye por hacerse amor-

(2).—The Finance of British Government, 1920-1936.

tizable mediante el poder discrecional del Estado de transformar dicho tipo de obligaciones cuando las condiciones del mercado sean favorables, ya que sería un contrasentido para la naturaleza misma del Estado y la categoría de sus funciones, que el mismo se viera sujeto ad perpetuam al pago de una prestación, en este caso el interés, lo que nos hace pensar en que dichas distinciones son más bien de carácter formal que esencial.

CAPITULO V

REGIMEN JURIDICO DEL EMPRESTITO. REGIMEN CONSTITUCIONAL

Hemos manifestado ya que el empréstito es una figura jurídica de Derecho Público, merced a la importancia de la facultad del Estado de arbitrarse recursos que requiere un régimen de atribuciones especiales exorbitantes de la esfera de los particulares, así como por la presencia en dichas operaciones del Estado que es uno de los sujetos del mismo. Su estudio constituye dentro del Derecho una parte del Derecho Administrativo: la relativa a la facultad del Estado de arbitrarse recursos pecuniarios, que según la reciente tendencia procura conseguir su autonomía bajo el rubro de Derecho Público Financiero. Hemos hecho también referencia a la necesidad de su reglamentación constitucional para conseguir por tal medio una mayor seguridad en dichas operaciones, que atañen de manera tan directa a la salud económica del Estado y al deseo de impedir que su utilización sea de consecuencias ruinosas para la vida del mismo; a lo cual habría que agregar el carácter de nuestra Constitución que persigue así objetivos individualistas como sociales y de intervención en la vida económica.

Nos resta pues hacer referencia a la forma que ha adoptado el empréstito y su regulación en las diversas Constituciones que han regido los destinos del país hasta llegar a la Constitución actual, para posteriormente mencionar las disposiciones concernientes al empréstito estatuidas por leyes de categoría inferior a las emanadas de la Constitución, atendiendo en ello a una jerarquía que nos permita un conocimiento metódico en lo posible y restringido de este trabajo.

LA CONSTITUCION DE APATZINGAN

Dicha Constitución fué la primera que se ocupó del empréstito en nuestro país, bajo la denominación de *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. En su Capítulo VIII del Título segundo lla-

mado *De las distribuciones del Supremo Congreso*, dice:

Artículo 113.—*Arreglar los gastos del Gobierno. Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos; como también el método conveniente para la Administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad, tomar caudales a préstamo sobre los fondos y Crédito de la Nación.*

Dicho artículo tiene como probable inspiración la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, que en su precepto respectivo expresa: *El Congreso tendrá facultad... para pagar las deudas... y para contraer empréstitos a cargo del crédito de los Estados Unidos*

Que también faculta al Congreso para contraer deudas sobre el Crédito Público y que cronológicamente fué asequible para los hacedores de la Constitución de Apatzingán.

Como podrá observarse en la redacción y forma del precitado artículo —de la Constitución Mexicana—, en el se prevé el poder encargado de la designación de los gastos, lo que constituye la previsión de uno de los aspectos del presupuesto: el de egresos. Habrá de notarse asimismo, que dicho poder es el mismo que en la actualidad, es decir, el Poder Legislativo.

Aun cuando la redacción es bastante vaga —*arreglar los gastos*— no debe menospreciarse la importancia, que en un periodo de gestación como lo era sin duda el que enmarca la Constitución de Apatzingá, reviste dicha mención. A renglón seguido pasa a ocuparse la norma constitucional del recabamiento y decreto de ingresos *establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos*. Señala inmediatamente después, lo relativo a la Administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado, para lo cual, debidamente atribuye al Poder Legislativo tan solo el señalamiento del método para que ello se lleve a cabo, tomando en consideración atinadamente el modo de ejercicio de dicho Poder, es decir, por medio de normas generales, como sería sin duda el señalamiento de dicho método. La enajenación de los bienes propios del Estado, es, como queda dicho con anterioridad, una fuente de ingresos, razón por la cual se justifica su inclusión en un mismo artículo. Dice por último el mencionado texto constitucional: *Tomar caudales a préstamo sobre los fondos o crédito de la Nación*, lo cual es la inclusión en un texto constitucional de la figura del empréstito con el carácter de ingreso extraordinario —*en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo.*—

Podrá observarse en dicho artículo la existencia de diversos elementos que aún ahora permanecen como válidos en la forma constitucional del empréstito, a saber: La atribución a un órgano legislativo de facultades vinculadas con el mismo; el que se considere dicha operación como una manifestación del Crédito Estatal. Es este sin duda antecedente en nuestra tradición jurídica de la fracción octava del artículo 73 vigente, aún cuando incurre en el error de dar al Con-

greso la atribución directa de realizar los empréstitos, siendo así que dicha facultad debe reservarse al Ejecutivo por su mayor contacto con los aspectos técnicos relativos a la distribución de los ingresos y los egresos y por consiguiente, una mayor preparación para la celebración efectiva de los empréstitos sujetándose a las reglas o bases que para ello establezca el Legislativo.

En el renglón de gastos, importante por la íntima vinculación que guarda con el empréstito, al grado de que la bondad de este dependerá grandemente de su forma de inversión, en su artículo 114, expresa la Constitución de Apatzingán: *Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública*. A este respecto notaríamos lo que ya antes se apuntaba, se atribuye a un órgano legislativo una función que por su naturaleza misma corresponde a los representantes populares.

En efecto, a quien sino a ellos corresponde —dentro de un espíritu democrático— examinar y aprobar la inversión de los fondos de un Estado que tiene su raigambre en sus representados.

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION DE 1824 Y CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824 señala entre las facultades atribuidas al Poder Legislativo en nuestra materia:

Artículo 13.—Pertenece exclusivamente al Congreso Federal dar leyes y decretos.

8o.—Para fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo.

11.—Para contraer deudas sobre el crédito de la República y designar las garantías para cubrirlas.

12.—Para reconocer la Deuda pública de la Nación y señalar medios para consolidarla.

Ahora bien entre las *Previsiones Generales* podría ser de valor para nuestro estudio lo que a continuación enumeramos.

Artículo 33.—Todas las deudas contraídas antes y después de esta Acta, se reconocen por la Federación, a reserva de su liquidación y clarificación según las reglas que el Congreso establezca.

En cuanto a la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, cabe incluir como preceptos de importancia los siguientes:

Sección Quinta. De las facultades del Congreso Federal. Artículo 50 fracción:

VIII.—Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuenta del Gobierno.

IX.—Contraer deudas sobre el crédito de la Federación y desig-

nar garantías para cubrirla.

X.—Reconocer la Deuda nacional y señalar medios para consolidarla.

Estos dos últimos párrafos del artículo 50 se encuentran en la base de todas las operaciones concernientes al empréstito durante la vigencia de la Constitución de 1824.

Como se podrá observar ambos textos constitucionales dan al Poder Legislativo, es decir al Congreso constituido por las dos cámaras, facultades concernientes a la inversión de ingresos, dicha facultad de Congreso está en la actualidad atribuida a la Cámara de Diputados, en virtud de la evolución natural de las instituciones que permite una especialización de funciones, para una mejor realización de los cometidos del Estado.

Debe notarse que ambos textos dan ingerencia al Poder Ejecutivo para la realización del presupuesto, más capacitado técnicamente para la elaboración del mismo, supeditada sin embargo a la aprobación del Legislativo con lo cual se le da un carácter más solemne y riguroso, necesario para la aplicación de los principios presupuestales en un régimen de facultades expresas.

La fracción 11 y 12 del artículo 13 del Acta y la fracción IX del artículo 50 de la Constitución de 24 son de idéntica redacción, perpetúan el error de la Constitución de Apatzingán de conceder facultades al Congreso para celebrar empréstitos, lo que atenta contra la naturaleza misma de dicho Poder, convirtiéndolo en un órgano ejecutivo; por otra parte, como ya dijimos con anterioridad, es el Poder Ejecutivo por su mayor capacitación técnica y más íntimo contacto con las necesidades de la vida diaria financiera, el abocado a celebrar los empréstitos y el Legislativo debe concretarse a dar las bases para que con fundamento en ellas dichas operaciones sean realizadas. Estatuven además los preceptos citados, la facultad del Legislativo de designar en concreto la garantía afecta al empréstito, dicha facultad puede ser objeto de la misma argumentación, a más de que el Legislativo debe exclusivamente aprobar o desaprobar el proyecto de garantía que le someta el Ejecutivo, obrando en ello por las mismas razones, con acuerdo a la mayor capacitación técnica del mismo.

Las fracciones 12 y 13 del artículo 13 y 50 del Acta y la Constitución respectivamente, representan el primer antecedente constitucional de facultades del Congreso para reconocer la Deuda y expresar las bases para su amortización, facultades subsistentes en la forma actual de la Constitución.

Como podrá observarse por lo antes dicho los textos constitucionales que nos ocupan, incurren en errores y en aciertos, los primeros justificables por la lejanía histórica, los segundos encomiables por que preparan una mejor regulación constitucional del empréstito.

LA CONSTITUCION DE 1857

La Constitución Federal de 1857 obra máxima del liberalismo que proporcionó al país definitivamente una forma estable de Gobierno, expedida por el Congreso Constituyente el 5 de febrero, innovadora en varios aspectos por su reforma política religiosa: enseñanza libre-artículo 3o. —supresión de los votos monásticos— art. 5o.; —libertad de imprenta— art. 7.— y que elevó al rango constitucional las leyes Juárez, Lerdo e Iglesias; nos aporta valiosas enseñanzas para la historia jurídica del empréstito. En consecuencia habremos de anotar el art. 72 fracción octava del proyecto de constitución que correspondía a la fracción 6a. del artículo 64, redactado a semejanza de la Constitución de 1824 en los siguientes términos: *Para contratar empréstitos sobre el crédito de la Federación y para reconocer y pagar la Deuda Nacional.* El Sr. Prieto en virtud de considerar por la naturaleza misma inherente a la representación nacional imposible que celebrara empréstitos, propuso que el artículo fuera reformado, en el sentido de que la facultad legislativa consistiría en autorizar al Ejecutivo para contratarlos. Continuada la discusión sobre la fracción 6a. del Art. 64 en el seno del constituyente, el Sr. Zendejas pidió que se dividiera en dos partes y la comisión accedió a su deseo y reformó la fracción atendiendo a las indicaciones que la víspera había hecho el Sr. Prieto, por lo que la fracción de referencia quedó como a continuación se expresa: *Artículo 27 El Congreso tiene facultad: Fracción VII para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el Crédito de la Nación; para aprobar esos mismos empréstitos; y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional* dicha redacción permaneció en esa misma forma en la Constitución de 17 —Art. 73 fracción octava— hasta la reforma del año de 1946.

Como podrá observarse con un criterio más técnico y más realista se mejoró la redacción del anterior precepto suprimiéndose la idea de que el Congreso pudiese celebrar empréstitos en forma directa, otorgándosele en cambio la debida facultad de dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pudiera celebrar los mismos.

CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA.

Dicha constitución correspondiente al año de 1877, manifiesta en su Sección Octava *El Congreso tendrá facultad. . . para pagar las deudas. . . para contraer empréstitos a cargo del Crédito de los Estados Unidos.* Dicho precepto constitucional fué el inspirador de la tendencia aparente en las constituciones de Apatzingán y de 1924 de atribuirle al Poder Legislativo la facultad de contratar directamente los empréstitos y de pagar la Deuda Nacional, siendo así que como an-

teriormente hemos observado, las atribuciones del Congreso deben ser respectivamente: dar las bases para la celebración de empréstitos y mandar pagar la Deuda, reservándose al Ejecutivo la atribución de hacerlo directamente.

CONSTITUCION DE 1917

La Constitución de 1917 que actualmente nos rige, rezaba primitivamente en su artículo 73 fracción octava: *El Congreso tiene facultad: para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos nuevos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional.* Dicho precepto constitucional fué reformado en el año de 1946, previo proyecto enviado por el ejecutivo el 31 de octubre de 1945, en el cual se decía lo siguiente: *El Crédito Público, lo mismo que el Federal, que el Local o el Municipal, no puede comprometerse sino para la ejecución de obras que directamente provoquen un incremento en las rentas de la usuaria del crédito. Se exceptúan solamente por razones obvias los empréstitos que el Ejecutivo Federal tenga que colocar durante alguna emergencia nacional declarada así por el Presidente de la República conforme al artículo 29 constitucional o las operaciones de conversión, así como las emisiones que tengan que hacerse con propósito de regulación monetaria interior o de colaboración con organizaciones de estabilización monetaria internacional.*

Este proyecto se funda principalmente en la consideración de que una vez que afortunadamente se ha logrado la rehabilitación del Crédito Público, tanto dentro como fuera del país, después de la explicable caída que padeció durante la época revolucionaria y la inmediatamente posterior, conviene al Estado se imponga un límite tan saludable como el que derivará necesariamente, de la opción de los textos que se proponen, pues de ese modo no solamente se evitará que sobre las generaciones futuras se haga caer un peso no compensado con un aumento de riqueza, sino que además se sentará una base sólida para que los compromisos que se contraigan puedan satisfacerse. En obediencia a las anteriores consideraciones el Ejecutivo Federal propugnó para que la fracción octava fuera reformada y quedara redactada en los siguientes términos:

Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional: ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos salvo los que se realizan con propósito de regulación monetaria las operaciones de conversión y las que se contratan durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del Artículo 29".

Ambas cámaras aprobaron durante el período de sesiones de 1946 el proyecto presentado por el Ejecutivo en los términos anteriormente expresados, con acuerdo a los cuales, el Ejecutivo Federal únicamente podrá celebrar operaciones de empréstito cuando las mismas produzcan un incremento directo en los ingresos públicos, a más de cuando dichos empréstitos sean realizados con propósitos de regulación monetaria, operaciones de conversión y en los casos designados por el Artículo 29 Constitucional, que dice a este respecto:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto".

Dicho artículo Constitucional con acuerdo a la clasificación que antes hemos citado de Ursula K. Hicks, solamente autoriza al ejecutivo para celebrar operaciones de empréstito que constituyen Deuda Activa, clasificación que recordaremos: En atención a los efectos de la Deuda sobre la actividad económica la misma se clasifica en Deuda lastre, aquella cuya inversión no implica un aumento de la capacidad productiva de la colectividad (Deuda de Guerra); Deuda Pasiva que aún cuando proporciona una utilidad a la colectividad no redundan en un incremento de la capacidad productiva en el trabajo y el capital ni aumenta los ingresos gubernamentales; y por último, Deuda Activa que es aquella que se contrae para aumentar la capacidad colectiva de producción directamente y que reporta un aumento en los ingresos gubernamentales. Habrá que consignar también lo que el mismo autor considera como "Proyecto autoliquidable", que es aquel cuyos ingresos permitan en un período de tiempo más o menos largo el que se cubra el capital invertido, por lo cual con acuerdo a lo expresado en el Artículo Constitucional que comentamos *ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.*" Puede decirse que quedan comprendidos los empréstitos que el Ejecutivo pueda celebrar actualmente dentro de la Deuda Activa y con la calidad de proyectos autoliquidables.

El Ejecutivo sin embargo previno en su proyecto de reformas la posibilidad de realización de otro tipo de obras, afectando para el efecto, a otro renglón de ingresos. Dice así a este respecto: *la realización de obras útiles y a veces indispensables para la comunidad por el sólo hecho de que su ejecución no provoque un aumento en los ingresos públicos (no debe olvidarse). Esas obras se han hecho y deben seguirse haciendo, pero no con recursos obtenidos mediante crédito, sino con los derivados de los impuestos".*

En consecuencia en nuestro actual régimen constitucional las obras que no produzcan un incremento directo en los ingresos públicos, pero que sin embargo se destinen a utilidad o recreo de la población pueden realizarse mediante la afectación de impuestos.

En cuanto a la formación de las leyes y decretos relativos a empréstitos habrá que estar a lo dispuesto por el Art. 72 frac. h cu-

yo texto es el siguiente: "La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras con excepción de los proyectos que versaran sobre empréstitos, contribuciones o impuestos o sobre reclutamiento de tropa, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados. Dicha disposición tiene su fundamento a lo menos teórico, en el mayor contacto que la Cámara de Diputados tiene con el sentimiento popular y por consecuencia la mayor sensibilidad para la opinión pública de sus representantes.

Complementa el régimen constitucional del empréstito lo dispuesto por el Art. 117 de la Constitución vigente que primitivamente expresaba "Los estados no pueden, en ningún caso "Fracción 8a. emitir títulos de Deuda Pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del Territorio Nacional, contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras Naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso. Dicha fracción fué reformada en el año de 1946 en los siguientes términos: "Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. En lo relativo a esta fracción puede decirse que los Estados y Municipios tan sólo pueden celebrar el mismo tipo de Deuda que la Federación, es decir Deuda Activa y afecta a proyecto autoliquidable.

Para concluir con la relación de las disposiciones legales que afectan al régimen jurídico de los empréstitos, habremos de señalar que el régimen fiscal de los mismos cuando son de carácter federal, a partir del año de 1910, es de exención tributaria, pues en el citado año nuestro Gobierno expresó: *El capital y los intereses... están exentos, para siempre jamás, de toda contribución o impuestos existentes o por existir, de cualquier naturaleza que sea*" (3).

En la posterior celebración de empréstitos la exención fiscal no llegó a tener expresión escrita, pero tácitamente se sobreentendió, que el Estado Mexicano renunciaba a gravar los ingresos que tuvieran su fuente en la celebración de dichas operaciones. No ocurre lo mismo y ello quizá sea una de las razones por las cuales las operaciones de este tipo tiende a declinar en su importancia y volumen, con los estados miembros de la Federación de empréstito en los cuales no disfrutaban los ingresos provenientes de las operaciones de dicha exención.

(3) Colección de Leyes y Disposiciones Relacionadas con la Deuda Exterior de México.

CAPITULO VI

CURSO HISTORICO DEL EMPRESTITO EN MEXICO

Será contenido de esta breve reseña histórica el devenir del empréstito en nuestro país. Merced a la incidencia de los factores políticos y económicos en el desarrollo general de esta Institución Jurídica, es necesaria una visión panorámica de la misma y de los factores que la determinaron. Ya que, bajo la trama jurídica, la trama histórica con su bagaje de hechos reales, mueve los hilos del progreso humano en todos los órdenes; ya sea en el meramente ideológico, ya en el complejo social, proporcionándonos, por tal modo, la base y fundamento de las instituciones en su actual forma. Si tal es verdad, en términos generales, con mayor razón nos parece cierto en el estudio de las atribuciones económicas del Estado, en que los intereses de clase, las inmorales aspiraciones de los advenedizos políticos, y en fin, la interinfluencia de los factores ideológicos y de hecho constituyen el diario agitar de la vida estatal.

Por todo lo antes dicho, creemos justificada la inclusión en un estudio de sentido jurídico primordial de esta incompleta disgresión histórica, limitada por lo precario de los medios de información al alcance y lo circunscrito del tema. Expuesto lo que a nuestro entender explica el encabezado de estas líneas, abordamos sin más preámbulo el problema.

PRIMERA PARTE

DE LA COLONIA A LA INDEPENDENCIA

En estrecha vinculación con las rudimentarias ideas en materia de hacienda y la práctica de las mismas, la Europa Feudal obtiene sus más importantes ingresos organizada bajo el dominio de grandes señores cuya dependencia del poder real era más bien teórica que práctica; señores que en el territorio bajo su mando eran amos absolutos, que exigían de sus vasallos y siervos dos tipos de prestaciones fundamentales: Las de carácter personal y las de naturaleza económica. Como ejemplo de las primeras, en lo referente a los vasallos, cabría citar la de acompañar al señor feudal a la guerra, la obligación de guardar el castillo, etc. En cuanto a las obligaciones de carácter eco-

nómico, encontramos —Ernesto Flores Zavala, "Elementos de finanzas públicas mexicanas"—, las ayudas pecuniarias, primero carentes de límite y después reglamentadas hasta llegar a cristalizar en subsidios parlamentarios para la Corona. Es de considerarse asimismo, entre tales obligaciones, el tributo que a la muerte de algunos de los vasallos habría de pagar quien pretendiera sucederle en el ejercicio de sus derechos y prerrogativas; las ventas de derechos de los vasallos reportaban un gravamen y en casos de sucesión, el señor feudal percibía una cantidad por dicho concepto.

Por lo que hace a los siervos, en el aspecto económico, pagaban el censo por persona denominado capitación, con un límite temporal de un año. El formariage que se pagaba por contraer matrimonio, y la mano muerta, derecho del señor feudal para tomar para sí la herencia del siervo, cuando este último no dejaba prole; en ocasiones podía accederse a que un colateral heredara, pero de ser así, habría de pagar un alto impuesto llamado "Derecho de Relieve", este mismo derecho era aplicable a los vasallos. Por último habría que señalar, dentro de este precario sistema de tributación, el gravamen a los hombres libres o aldeanos que bajo este régimen se sometían a la autoridad del castillo feudal; tales eran entre otros, el censo —renta en dinero por el predio—, la talla —gravamen impuesto a la familia— y las tasas de rescate pagadas para librarse de ciertos servicios.

A más de los anteriormente citados tributos, existían otros varios, tales como el que regía el tránsito de mercancías, derechos por el uso de implementos de trabajo, molinos, lagares, etc. por los animales, por, en fin, multas y comisión de delitos. La confiscación se ejercía también en ocasiones sobre los bienes de los vasallos que no cumplían con la fe jurada a su señor.

Como podrá observarse por la breve relación anterior, el sistema de impuestación acéfalo y mal discriminado, carecía del complemento indispensable de instituciones para el arbitrio del Crédito Público y no podía hacer frente al desarrollo casi perpetuo de las luchas bélicas, que necesitan para efectuarse de grandes gastos de ninguna manera solucionables a través de los ingresos normales. Esta situación deficitaria subsistió en todo el transcurso de la pugna de la Corona para someter a su dominio a los señores feudales cuya insolente independencia habría, tras grandes penalidades, de ser sometida al poder real.

Realizada tan importante conquista en la aparición del Estado Moderno tras un sin número de convulsiones interiores, España, en lo particular, practicaba una política financiera que inconforme con la realidad motivaba serias descompensaciones en el Erario. País eminentemente católico, se hallaba bajo la influencia de las ideas medievales presididas por un criterio eclesiástico que condenaba con violencia la realización de empréstitos, unidos bajo un común denominador con los préstamos de cualquier índole mediante la concepción re-

probatoria del interés en dicha época; criterio que consideraba como una explotación ejercida por el rico en el menesteroso, toda operación de carácter crediticio. Clara resulta —en este orden de pensamientos— la interpretación que Gide prohija de la prohibición del préstamo con interés emanada del Concilio de Viena de 1341. Este autor al comentar y justificar dicho concepto medieval, afirma: *Hasia una época relativamente reciente el crédito bajo la forma de préstamo de dinero no podía tener un carácter productivo: no podía servir y no servía en efecto, más que para el consumo, los antiguos y los economistas no se equivocaron, pues, como se cree, tan gravemente, y tenían, por el contrario una noción exacta del estado económico de esos tiempos cuando declaraban la esterilidad del préstamo. Los que pedían prestado, eran los pobres a los patricios de Roma para comprarse pan; los caballeros necesitados, a los judíos y lombardos del medioevo para las cruzadas; todos para consumos personales, y en consecuencia improductivos. Naturalmente cuando el vencimiento llegaba no podían pagar ni los intereses ni el capital, y entonces debían pagar con su servidumbre como esclavos a sus acreedores. En esas condiciones el préstamo se manifestaba como un abuso del derecho de propiedad del prestamista, como un instrumento de explotación y de ruina para el deudor, y esto bastaba para explicar una reprobación tan antigua como tenaz.*

Situándose pues, el autor antes citado, en una cabal dimensión histórica, nos aporta una correcta y sagaz interpretación de dicho fenómeno ideológico.

Superada dicha concepción, las ideas en materia de hacienda renacentistas evolucionan hacia dos derroteros principales, a saber: el mejoramiento de la técnica impositiva y la constitución de empréstitos con garantías reales o en el crédito público.

Para la Madre Patria, dicha política no obtuvo resultados apetecibles. Ello fué debido al basamento mismo de la organización estatal, fincado en un régimen de privilegio para la nobleza y el clero —clases pudientes que acaparaban la riqueza—, las exenciones tributarias a estos mismos detentadores del poder económico, dramatizadas por la conducta opuesta que colocaba al estado llano —en la expresión francesa— en una situación depresiva, soportando sobre sus endebles hombros el agobio de la entera estructura del Estado en sus aspectos económicos sobre una plataforma de reducidos ingresos; todo ello unido a una corrupta organización burocrática cimentada en el privilegio de casta y en la ineptitud hereditaria, situaba al Estado en trance por extremo ruinoso, reflejo en un constante desequilibrio de la balanza de ingresos egresos. Por otra parte, el criterio bastardo de selección para los gastos, se hallaba influido por consideraciones equívocas manifiestas en inversiones improductivas que tendían a preservar el fausto y la mal entendida dignidad del régimen.

Por lo que toca al aspecto para tan aflictiva situación, su desa-

cierto era por todos conceptos evidente. La Corona en la necesidad imperiosa de salvar este caos administrativo, se dirigía al ilógico aumento de la impuestación deprimiendo fuentes de producción ya de por sí restringidas —quizá ello sea una de las causas de la gran afluencia de aventureros a América—. La adulteración de moneda que le valió a Felipe el Hermoso el mote de monedero falso, cuyo carácter redundaba en el desprestigio del Estado, incrementando las condiciones desfavorables para la creación de empréstitos, y cuya consecuencia inmediata es la destrucción, a lo menos temporal, de la confianza en el Estado como sujeto de crédito, y sin duda a más de lo anterior, la creación de empréstitos de carácter más bien forzoso que voluntario, unilateral gravamen que motivó en el particular el recelo y la búsqueda de medios elusivos de los mismos, ya fuera con una pasiva o activa resistencia. En cuanto a los empréstitos voluntarios se hicieron con garantías reales y en condiciones muy onerosas.

Tal imagen económica y jurídica se reflejaba en las colonias de ultramar en forma angustiosa, pues que, al ser dependientes de España se encontraban en la disyuntiva de subvenir, además de las propias e ingentes necesidades, a las de los conquistadores de su libertad. Doble fué la necesidad de recursos, como queda dicho, para hacer frente a la cual los ingresos ordinarios eran con repetida constancia insolventes, al par que los ingresos extraordinarios adquirían una permanencia claramente perniciosa para la economía colonial. Revestían estos últimos —los ingresos extraordinarios—, así mismo, un doble carácter: El de *Donaciones* para auxiliar al Rey y el de empréstitos, cuando existía la premura de atender a los gastos propios de la Colonia. Urrutia y Fonseca al tratar de aclarar esta noción —la de *Donaciones*— las consideraran como permanentes, merced a que su recabamiento era regular. Entre otras, citaremos la relativa a la reconstrucción del Palacio Real Madrileño —incendiado hacia el año de 1634— cuya carga recayó en la cantidad de \$ 2.000.000.00 sobre la Hacienda Virreinal. Esta obtención de fondos, como dijimos, fué de práctica habitual y su naturaleza era de carácter forzoso antes que voluntario. En lo concerniente a los empréstitos, el Estado se mostró indiferente al reembolso de los mismos, idea por demás de acuerdo con el absolutismo del poder público en la perspectiva histórica que nos ofrece dicha época.

Tal orden de hecho y de derecho, no subsistió por mucho tiempo, hubo de ser atemperado en aras de una mayor posibilidad de obtención crediticia debido en gran parte a un hecho histórico de importancia innegable que a continuación exponemos. Solicitada la *Donación* con carácter impositivo —por el año de 1780— de un peso indios y castas per cápita y dos pesos a cada noble o español; se encontró el Gobierno con una oposición de tal indole, que esta mejor que *Donación*, gabela, fué suspendida. Una mejor apreciación colectiva de las relaciones entre el poder público y los súbditos; el progreso del

sentido ocular de las obligaciones inherentes al particular y a la Corona, trastrocó el concepto y la funcionalidad de la política financiera de la Nueva España, en virtud de lo cual el Estado organizó el crédito sobre promesas expresas y garantías de cumplimiento manifiestas, en la celebración de empréstitos con los particulares mediante la seguridad de los *Vales* o *Juros Reales*, antecedente de los títulos o bonos del Tesoro, y que como estos representaban la obligación a cargo del Estado de reintegrar su importe.

En este sentido cabe recordar al Dr. Mora en su *Obras Sueltas*, informándonos de la percepción de capitales por el Estado Virreinal, a cuyo cargo queda el pago de réditos: Capitales en su mayor parte aportados por corporaciones religiosas, el Consulado de Comercio —en forma muy preponderante—. El Consulado de Minería y por la Casa de Moneda.

Estos empréstitos tuvieron como garantía a veces, impuestos delimitados —tales como el sufrido por el tabaco—, tipo de garantía que si en la actualidad no es siempre recomendable, indica para aquella época, por cierto, un progreso en la seguridad de las operaciones así celebradas. Asimismo, en este aspecto, Urrutia y Fonseca consignan entre los egresos de la Hacienda Pública los referentes a *Débitos y réditos del Gobierno*, que aún cuando parcos, apuntan hacia el sano hábito del Estado de cumplir con este tipo de compromisos.

No obstante lo enumerado debemos anotar, que el hábito del Virreinato de hacer puntual pago de sus obligaciones, no llegó a revestir un carácter total. Dada la carencia de datos sobre el peregrinaje de la Deuda Pública a través de la Colonia, nos vemos obligados a afirmar este acerto, tan solo en la aparición de situaciones posteriores de grave crisis económica, que excluyen la posibilidad de un puntual pago del total de las obligaciones a cargo del Estado. Tal ocurrió ante la medida, de indudable desacierto, inserta en la Real Cédula de 1804 que relata el Dr. Mora, por la cual se mandaba recabar el capital de capellanías y obras pías y su ingreso en la Caja de Consolidación de Vales reales, apremiándose además —por medio de dicha disposición— para que quienes eran censatarios de los mismos, los entregaran a la mayor brevedad posible. Lo cual demuestra la falta de cumplimiento de la Colonia para con sus obligaciones provenientes de los empréstitos. José Bravo Ugarte en su —“Historia de México”— hace mención a dicha medida como una muestra de la parcialidad demostrada por el Virreinato para protección de los intereses españoles, con merma de los capitales y recursos de la Nueva España. Dice el Historiador de referencia: *Llegada la Nueva España en su evolución nacional a la “Mayor Edad”, tendía espontáneamente a resolver por sí misma sus propios problemas, los cuales fueron creando el natural conflicto con la Metrópoli, al notarse en las soluciones de ésta, parcialidad, incomprensión y nocivas dilaciones. Parcialidad: porque atendía los intereses de la Nueva España, prefiriendo los peninsula-*

res. *Incomprensión: por la extensión de los dominios españoles, por la distancia del gobierno metropolitano y por su tendencia a dar soluciones y leyes uniformes para lugares y casos diversos. Nocivas dilaciones: por lo lento de las comunicaciones con la distante Península.*

Claro los dos últimos puntos, citaremos algunos casos del primero. Por no perjudicar a las fábricas y comercio peninsular, se impusieron limitaciones a la industria de la Nueva España, que el mismo Virrey (Segundo Conde de Revillagigedo) justificaba diciendo: "No debe perderse de vista que esto es una colonia". En 1804, a pesar de las representaciones hechas por labradores y comerciantes, se decretó la enajenación de fincas y ocupación de capitales pertenecientes a fundaciones piadosas, sin atención alguna a nuestra Economía Nacional, cuyo capital productivo estaba formado casi exclusivamente por aquellos. Y en fin, se fué extremando en el terreno de los hechos un régimen de privilegio para los peninsulares, que acaparaban los principales cargos administrativos: con ventaja de la Metrópoli, que aseguraba la dependencia de su Colonia, y perjuicio de la Nueva España, que carecía de gobernantes indígenas, superiores, *ceteris paribus*, a los nacidos fuera, por su conocimiento del medio y su cariño del terruño" Si como aclara don José, la medida que comentamos fué una muestra de la parcialidad favorecedora de los peninsulares, desde el punto de vista político, dicha cédula tuvo, en las palabras del Dr. Mora, los siguientes resultados: —*La mayor parte de los labradores y propietarios de fincas rústicas y urbanas eran censatuarios de cantidades inmensas, y como todos a la vez y casi a un tiempo debían redimir las, ninguno podría aprontarlas sino a costa de grandes pérdidas y costosos sacrificios. Este mal efectivo, reunido al ficticio de los clamores de un pueblo fanático que por entonces no dejaba de obrar su efecto en un pueblo supersticioso, acabaron de despopularizar al Gobierno Español en México ("México y sus Revoluciones").*

Los posteriores esfuerzos subsecuentes a dicha medida, fueron infructuosos para el recabamiento de empréstitos. Calleja intentó recabar dos millones para enviar diputados a las cortes de España por entonces en crisis bajo la Constitución de Cádiz, y no consiguió reunir sino doscientos cuarenta y tres mil ante la indiferencia del pueblo de la Nueva España, influyendo tal fracaso la evolución de la colonia hacia la Independencia, pues siendo el Estado Español un sujeto de crédito dudoso, ello se traslucía a su prestigio a los otros órdenes de la actividad Estatal.

Considerando innecesario seguir las tentativas fracasadas de obtener nuevos fondos por la misma vía, durante la denominación Hispánica en la Nueva España, pues de hacerlo así, no aportaríamos sino un conocimiento repetido del mismo orden de cosas, nos vemos dirigidos al estudio del movimiento insurgente en el año de 1810, que acaudillado por Hidalgo, sumió al país en un caos económico y jurídico, del cual habría que brotar una nueva nacionalidad.

Es obvio que en el fragor de la lucha, en el disloque de las instituciones, los ingresos deficientes de por sí, lo fueron todavía más en razón de los gastos que implicaba el desarrollo de los acontecimientos históricos; gastos cuyo aumento, podríamos decir, geométrico, hizo aparecer mezquinos los recursos del Estado.

Medidas fiscales abrumadoras fueron decretadas con resultados funestos para el País; el aumento de la impuestación que resultaba insatisfactorio para la solución de los gastos, forzó a la creación de empréstitos y *Donaciones* que incrementaron la condición ruinosa de la Hacienda Pública puesta en la encrucijada de hacer frente a los egresos a través de reiterados empréstitos, en su mayor parte, sobre manera onerosos. De 1910 a 1921 —año en que concluye la gesta independiente— la nación, dividida por odios e ideas contrarias, por intereses bastardos y bellos ideales y por la violencia en todas sus formas, ve supervivir en el Tesoro estos factores en progresión cada vez más nociva.

Es de señalarse durante este período histórico en el aspecto jurídico del empréstito, la creación en la facción insurgente de textos constitucionales que ya incluyen en su temprana formación, normas relativas a la formulación de una política financiera y por consiguiente aspectos del empréstito de importancia. Nos referimos al *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* que comprende doscientos cuarenta y dos artículos, distribuidos en dos partes: Principios o elementos constitucionales —seis capítulos— y forma de gobierno —veintidós capítulos—. Los principios establecían la religión católica como la privativa del pueblo mexicano con exclusión de cualquier otra modalidad religiosa, los derechos del pueblo y los derechos y las obligaciones del ciudadano, pudiendo serlo aún los extranjeros, salva la condición de que profesaran la religión católica, no agredieran a la independencia nacional y se les otorgara carta de nacionalidad. En lo que respecta a la forma de gobierno, instituía como titular del poder ejecutivo aún triunvirato, nominado por el congreso, presidido por uno de los integrantes del Ejecutivo y renovable en su tercera parte cada año. Establecía la administración hacendaria por medio de una Intendencia General y puso en vigor los juicios de residencia para exigir responsabilidades a los funcionarios públicos. Los autores de dicho Decreto Constitucional fueron, al decir de Morelos, el cura y Lic. José Manuel Herrera, Quintana Roo, Sotero Castañeda, Verduzco y Argandar. En cuanto a los aspectos relativos al empréstito ellos fueron considerados en anterior capítulo, tan solo añadiríamos que su valor es más bien teórico que práctico, ya que su aplicación en la vida jurídica del País fuera por tan breve lapso y en tan precarias condiciones. Esta constitución cuya paternidad corresponde a Don José Ma. Morelos y a D. Carlos Ma. Bustamante fué el resultado de la labor jurídica del Congreso de Apatzingán y su carácter está bien definido por Dn. Julio Zárate en las siguientes pala-

bras: *Esta Constitución fué más bien un conjunto de principios generales que un Código Político Fundamental que pudiera organizar al País, cuyas tres cuartas partes estaban sometidas aun al dominio español.* Prácticamente sus efectos fueron provisionales, pues diluyó la centralización del poder necesaria a un estado de violencia guerrera, haciendo que su propugnador D. José Ma. Morelos y Pavón, viera sometida su autoridad por propio deseo a un Congreso que por otra parte no era la expresión del sentimiento popular, pues que, sus representantes no lo eran de la gran masa del pueblo; la imposibilidad de tomar decisiones vertiginosas y el hecho de tener que consultárselas a través de un procedimiento engorroso, contribuyeron grandemente a la caída del héroe y a su posterior enjuiciamiento.

No queda ningún otro hecho sobresaliente que relatar durante la regencia de los españoles en la Nueva España, por consiguiente abordaremos a continuación el estudio del Crédito Público a partir de la Independencia.

SEGUNDA PARTE

DE LA INDEPENDENCIA A LA DICTADURA DE ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA

Nos situamos ahora en la atmósfera de una nación nueva, inexperta y naciente en más de un sentido, sin madurez ni preparación para hacerse cargo de las responsabilidades que la libertad trae consigo. El 28 de noviembre de 1821 se instituyó la Regencia, integrada por cinco individuos: Agustín de Iturbide, Juan O'Donohú, Manuel de la Bárcena, Manuel Velázquez de León e Isidro Yáñez, cuya duración alcanzó hasta el 21 de mayo de 1822, fecha en la que Agustín de Iturbide se hizo elegir Emperador de México.

El principio de la vida independiente no podía menos de ser penoso en lo económico lo político y lo jurídico. El idealismo desmesurado pervirtió la visión del futuro en los hombres que debieron encaminar a la nación, y cuando no fué eso, la corrupción y la venalidad de los funcionarios dilatada por la falta de puntual pago de sus haberes, que el particular contaminado de la inmoralidad del medio fomentaba y las demás rémoras siempre presentes en las crisis estatales, detuvieron la marcha del progreso y dieron motivo para hondas perturbaciones posteriores; todo lo cual, constituyó un agregado a la ruina del comercio, miseria de la industria y la actividad pacífica productiva general que la contienda produjo, fenómeno por demás siempre presente en situaciones similares a la descrita.

Las finanzas públicas no permanecieron estables ante el choque de los acontecimientos históricos; el incremento de las erogaciones que el gobierno de Agustín de Iturbide fomentó con la creación del Imperio y sus gastos representativos de la corrupción del tiempo, ya que di-

cho régimen se significó por su onerosidad para el Erario Público, fueron precursores de futuros desastres financieros.

La poco feliz actuación financiera de la regencia, anterior al establecimiento del Imperio, durante la cual el propio Iturbide contribuyó con los demás miembros de la misma a la adopción de medidas injustificables, hijas de un optimismo temerario —como la supresión de los impuestos extraordinarios de la Colonia— que surgieron merced a la inexperiencia de los primerizos gobernantes de México, cuya noble mira de hacer más llevadera la existencia popular redundó en detrimento de la satisfacción de las más urgentes necesidades estatales.

Y así, en el mismo año en que nuestro país conquista su libertad política se reducen de siete a ocho millones de pesos de ingresos hacendarios, recaudándose por dicho concepto alrededor de nueve millones de pesos en total. *Entonces se presentó el deficiente terrible y amenazador que según el dictamen de la Comisión nombrada por la Junta, ascendió a trescientos mil mensuales, o sean tres millones seiscientos mil al año; y el único medio que se halló para cubrirlo fué derramar un préstamo forzoso por igual cantidad porque habían sido inútiles todas las gestiones hechas por el Presidente de la República para contratar empréstitos voluntarios, hipotecando al efecto como garantía, los bienes de la extinguida Inquisición y el fondo piadoso de California. Con esta medida dieron principio aquellas series no interrumpidas de préstamos y exacciones que acabaron de arruinar al Erario, de suyo empobrecido, y que dieron muerte al crédito apenas naciente que hubiera bastado por sí sólo para organiza y consolidar la Hacienda Pública.* (4)

Como se verá por las consideraciones previas no bien desaparecido el dominio español —había resistencia en San Juan de Ulúa— las providencias tomadas por los primeros gobernantes del País fueron de tal manera desacertadas, que motivaron un déficit cuya nociva influencia habría de persistir a través de un buen número de los gobiernos subsecuentes. Inspirado en el sano deseo de mejorar las condiciones de la existencia popular, el gobierno suprimió gran parte de sus ingresos viéndose a la postre en la necesidad de recurrir a medidas indeseables e igualmente gravosas, como los empréstitos forzosos y las exacciones a que hace referencia la cita anterior.

El 21 de mayo de 1822 es proclamado emperador Agustín de Iturbide, cuya gestión concluyó el ocho de abril de 1823. La actuación de su Gobierno en el aspecto que nos ocupa, fue por todos conceptos deplorable. En lo relativo a los empréstitos interiores que fueron de carácter forzoso, cabe consignar la incautación de las conductas de Jalapa y Perote, que aumentan la Deuda Interior en un millón doscientos veinte mil ochocientos treinta y cuatro según unos y en un millón doscientos noventa y siete mil doscientos pesos según otros, a más de

(4).—Joaquín D. Casasus "Historia de la Deuda contraída en Londres".

un empréstito por valor de dos millones ochocientos mil pesos. En cuanto a las conductas destinadas a Veracruz cedemos la palabra al Sr. Mendiola, cuya proposición ante la Junta Instituyente fué redactada en los siguientes términos: *Señores: Se ha hecho presente, según he oído de S. M., la urgencia con que esta junta debe ocuparse en resolver sobre las platas que caminan en conducta para el Puerto de Veracruz. Se nos dijo no solo por S. M., sino también por uno de sus secretarios, la grave necesidad que había de socorrer a la tropa; y así me parece que conforme a estos antecedentes y constancias oficiales, deben tomarse en calidad de reintegros esas platas, puesto que es igualmente cierto según las mismas exposiciones, que el Castillo de San Juan de Ulúa ha roto las hostilidades con la Plaza de Veracruz.* El Ministro de la Hacienda distribuyó dichas conductas con cargo a la Deuda de la Nación. El desempeño de la Junta Nacional Instituyente en este renglón y en el relativo a la imposición de un empréstito forzoso por dos millones ochocientos mil con cargo al Tesoro fué como sigue: *Su actuación (2 nov. 1822 6 de marzo de 1823) versó principalmente sobre tres puntos: el hacendario, el de la constitución provisional y el del futuro Constituyente. Con relación al primero autorizó luego al Emperador (4 nov.) para ocupar en calidad de préstamo del que se hacía responsable a la Nación los caudales de una conducta que estaban en Perote y Jalapa y valían 1.297.200.00, y (cinco nov). para la imposición de un préstamo forzoso por 2.800,000 pesos ambas medidas se fundaban en lo premioso de la necesidad de dinero, estando agotado el Erario, no habiendo quien prestase y hallándose sin paga el Ejército y los funcionarios públicos; la primera en que "La Nación Mexicana se consideraba en estado de continuar la Guerra de su Independencia y en un "casus Belli", por haber atacado los españoles de Ulúa al Puerto de Veracruz en la noche del 26 de octubre y cretse que en la conducta iban caudales para el Gobierno Español (5). Sin embargo con anterioridad y en período preindependiente, Agustín de Iturbide incautó la conducta de Acaapulco rindiendo cuentas tan solo por cuatro mil pesos, siendo así, que la susodicha conducta importaba quinientos veintisiete mil pesos, de donde se verá, que semejante hábito entrañaba una nociva permanencia en dicho personaje.*

Por otra parte, durante la gestión de Agustín I., encontramos por primera vez en nuestra historia la circulación de dinero fiduciario, con una carencia tal de garantías para el particular y en condiciones tan depresivas, que dicho recurso no volvió a utilizarse hasta la administración usurpadora del General Victoriano Huerta, derrocador del Gobierno legítimo del señor Madero cuyo Gobierno —el de Dn. Victoriano—fué representativo de todas las fuerzas negativas de la Revolución. Tiene lugar en el aspecto relativo a la Deuda Exterior, tam-

(5).—José Bravo Ugarte "Historia de México".

bién en el Imperio, el primer intento para contratar empréstitos exteriores. Se decreta el 25 de junio de 1822— y en esto seguimos los datos de Enrique Sarro en su excelente trabajo: "La Deuda exterior de México", autorizar a Iturbide para la contratación de un empréstito de veinticinco a treinta millones de pesos, en virtud de lo cual, el Estado Mexicano lo realiza en la cantidad de 10.000.000 de pesos con Diego Barry, mediante la obligación de anticipar 1.000.000 de pesos en libranzas, cosa que hizo Barry girando contra Thomás Morton Jones de Londres.

Barry, cuya calidad moral y solvencia económica se puso de manifiesto en que trató de vender el empréstito a persona capacitada para hacerlo efectivo, causó grave perjuicio frustrando la obtención del dinero y poniendo en ridículo el buen nombre del Gobierno Mexicano, necesitado a la sazón de todo su prestigio en el orden internacional.

Por último haremos referencia al informe revelador del Estado de la Hacienda Imperial (1823), hecho a instancias de Iturbide, en el cual se especifica que la Deuda Interna ascendía a setenta y seis millones doscientos ochenta y seis mil cuatrocientos noventa y nueve pesos, excesivo gravamen en comparación con los ínfimos recursos de pago. En ello influyó sin duda, el españolismo del Emperador que reconoció créditos contra el Estado de dudosa validez, toda vez que la Independencia nos había relevado de dichos compromisos.

El Dictador abandonó el suelo mexicano y el poder se radicó en el Supremo Poder Ejecutivo (31 de marzo de 1823 al 1o. de octubre de 1824) establecido el 30 de marzo por el Congreso Constituyente que habría de dictar el Acta Constitutiva de 1824, los sujetos designados fueron: Neqrete, Bravo y Victoria, cuyos suplentes en diversas ocasiones serían: Michelena, D. Miguel Domínguez y Guerrero. El Ministerio de Hacienda recayó en la persona de Francisco de Arrillaga y posteriormente en D. J. Ignacio Esteva.

El nuevo régimen tuvo entre las primordiales preocupaciones de inmediata y necesaria resolución, el reconocimiento de las deudas contraídas por el Virreinato y los caudillos insurgentes, a más de las legadas por el Imperio en particular, así, en frases del mismo Arrillaga aparece esta preocupación: *El caudal de las conducta interceptadas en Perote y Jalapa y cuya violenta usurpación tanto contribuyó a borrar el prestigio de su autor como a derrocarlo del campo de su despotismo, parece que debe ser una de las deudas más privilegiadas y atendibles del actual, justo y liberal gobierno. Su importe asciende a 1.220.874 pesos* Arrillaga hizo frente al legado de deudas que el Imperio transmitió reduciendo considerablemente el adeudo. Es indiscutible que la gestión de Iturbide fué ruinoso para la vida nacional por el dispendio que representaba el mantenimiento de la Corte Imperial y el criterio poco escrupuloso de selección para los gastos, tal puede inferirse del mismo informe presentado por su Gobierno, en el que se nos da la cifra de setenta y seis millones doscientos ochenta y seis

mil cuatrocientos noventa y nueve pesos por concepto de Deuda Interior. Dicho gravamen fué injustificadamente inflado como el posterior desempeño de Arrillaga demostró, por el españolismo del Emperador, ya que aquel dedujo el monto de los fondos destinados a España incongruentes con nuestra Independencia, a más de numerosos adeudos y libramientos del Virreinato que a virtud de la misma no tenían razón de existir; redujo, por consiguiente, el adeudo nacional interno a cuarenta y cuatro millones setecientos diecisiete mil quinientos sesenta y tres pesos cinco centavos, que comprendía, por una parte veintisiete millones noventa mil seiscientos nueve pesos, nueve centavos, por concepto de Deuda Interior a la Independencia; por la otra, cinco millones doscientos ochenta y cuatro mil quinientos noventa y nueve pesos, sesenta y seis centavos, en lo relativo a las obligaciones de los jefes insurgentes. Esta gestión de Arrillaga aminoró de manera considerable los efectos nefastos del Imperio en materia financiera, pero a pesar de ello, no podemos menos de ver en la gestión de Iturbide, sin llegar al extremismo de D. Enrique Sarro: *Responsable directo de la interminable cadena de empréstitos que desde el año de 1824 pesa angustiosamente sobre la economía nacional*, una gran responsabilidad histórica para el posterior desarrollo de la vida nacional en el aspecto de las finanzas públicas. La deducción que debemos a Arrillaga fué realizada por medio de la ley del 28 de junio de 1824, cuyo fundamento jurídico lo fué. *El Acta Constitutiva de la Federación de 1824* paralela en sus principios y preparatoria en el sentido cronológico de la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*. Debido a las importantes consecuencias para la vida económica y jurídica de la Nación de dichos textos constitucionales y a su validez intrínseca de los mismos para el desarrollo del Crédito Público, nos hemos ocupado de ellos en capítulos anteriores. Tan solo nos referimos de nueva cuenta a los preceptos, 13 de las facultades del Congreso Federal en su fracción 12, que reza: *Para reconocer la Deuda Pública de la nación y señalar medios para consolidarla*. Asimismo dentro de las *Previsiones Generales* el Artículo 33: *Todas las deudas contraídas antes de la adopción de esta Acta, se reconocen por la Federación, a reserva de su liquidación y clarificación según las reglas que el Congreso establece*. Los anteriores preceptos íntimamente ligados con el Art. 50, fracciones 9a. y 10a. de la Constitución de 1924, fundamentaron la expedición de la Ley del 28 de junio del mismo año, que responde a la exigencia constitucional expresa en los artículos que entresacamos, de reconocer las deudas anteriores al nuevo régimen.

La Ley atribuye el nuevo Gobierno las obligaciones a cargo del Virreinato por el período que llega hasta el año de 1810 y las obligaciones —del antes dicho Virreinato—, para con mexicanos a partir de la fecha citada hasta el año de 1821, subordinando la disposición, el reconocimiento, a la condición de que los tales créditos no fueran de carácter voluntario. Se gravó, con acuerdo a la norma, al Erario

en la cantidad de veintisiete millones noventa mil seiscientos nueve pesos, nueve centavos, cuyo gravamen, a pesar de representar la deducción hecha por Arrillaga, preparó posteriores dificultades en la vida de la incipiente Nación, que lejos de encontrar la paz se vió envuelta en la dinámica de sorda lucha de ideas, de partidos y de intereses particularistas, que larvan el progreso efectivo de la nacionalidad mexicana en una etapa de largas penalidades y sufrimientos cada día mayores; en desaciertos y mezquinas pasiones separatistas; en luchas intestinas por el poder con su cortejo de sangre y violencia; en catástrofes y bancarrotas culpa de los gobernantes y de la herencia que malas administraciones tuvieron en sus ineptas manos; todo ello, por un período calculable en 50 años.

En este marco histórico tiene lugar el cuadro deplorable de los primeros empréstitos exteriores, fruto de una distorsión de miras políticas que no supo interpretar el aspecto internacional de nuestra vida estatal y de la ineptitud para la solución interna del problema hacendario, que se perpetúa a través de la Regencia y del Imperio, para llegar en el año de 1823 y tercero de nuestra vida Independiente, a concretarse en que el 10 de mayo y 27 de agosto se faculte al Ejecutivo para realizar dos empréstitos por valor de ocho y veinte millones. Se contrata el 14 de mayo con la firma B. A. Goldschmidt y Cia. de Londres el primero de los citados empréstitos, cuyo monto ascendió a tres millones doscientas mil libras esterlinas, es decir, dieciséis millones de pesos. Se otorgó como garantía una hipoteca general de todas las rentas de la Nación y se emitieron bonos —veinticuatro mil— especiales de quinientas, doscientas cincuenta y cien libras, con un interés del cinco por ciento anual, pagaderos en Londres, por semestres vencidos al portador. Alguna cláusula disponía que la Tesorería de México en orden a amortizar y pagar los réditos, reservar las sumas necesarias con el objeto de que no se utilicen en otra satisfacción pública. La leonina operación permitió a la firma Goldschmidt comprar los bonos cuyo valor nominal expresado fuera de 100 libras a razón de 55 solamente y aún de estas últimas era necesario deducir cinco libras más por concepto de comisión. Como es fácil inferir México recibía ocho millones de pesos reconociendo el doble de la suma, es decir, dieciséis millones de pesos, a más de que el interés aparente del cinco por ciento se duplicaba convirtiéndose en un 10 por ciento, al operar sobre los dieciséis millones de deuda real. Por si todo lo anterior no fuera suficiente para aquilatar el carácter de la operación que analizamos como —*usura pecado contra natura*—, diría Ezra Pound— un exponente de la candidez de nuestro Gobierno y de la iniquidad por lo que toca a la firma inglesa, los ocho millones nunca pisaron el suelo patrio completos, pues los usureros ingleses retuvieron cierta suma para cubrir las primeras amortizaciones y dividendos. Por tanto, México solo pudo disponer de un millón ciento treinta y nueve mil seiscientos sesenta libras esterlinas, que al cambio

de aquella época representaban cinco millones seiscientos noventa y ocho mil trescientos pesos, los cuales fueron entregados en diversas partidas.

Del segundo empréstito será propio aclarar que siguió el mismo siniestro derrotero que su funesto antecesor. Se discutió y finalmente contrató el 25 de agosto de 1823, con Barclay, Haring, Richardson y Cia., en los mismos onerosos términos que el anterior, salvedad hecha del interés que asumió la forma de un seis por ciento; los bonos veinticuatro mil ascendieron a tres millones doscientas mil libras vendidos al 86.75% de su valor nominal, lo que reporta trece millones ochocientos ochenta mil pesos, de los que el Tesoro Nacional no percibió buena parte, pues se acordó como obligatorio para nuestro gobierno la compra del 25% de las obligaciones emitidas por la Casa Goldschmidt y a mayor abundamiento, la reintegración de medio millón de pesos que Barclay había dado a modo de anticipo. Se tomó de los mismos fondos un empréstito para la República de Colombia por valor de trescientos quince mil pesos, en fin, que la joven nación recibió para solventar sus apuros, de este segundo empréstito seis millones noventa y cuatro mil quinientos sesenta pesos, a cambio de los cuales gravó su crédito en dieciseis millones.

Sumando las dos usurarias operaciones, se obtiene como dinero efectivo percibido, once millones setecientos ochenta y dos mil ochocientos sesenta pesos y como carga para el Erario, treinta y dos millones de pesos. En cuanto al dispendio que de los dineros de los judas ingleses se hizo, constituye un ejemplo de lo que no se debe hacer en materia de gastos. Se ayudó al fracasado brote liberal español que no reintegró un solo céntimo; se sostuvieron periódicos para hacer debida propaganda a la Independencia en América, cuando ello en todo caso debió de hacerse en Europa, pues en este Continente todo mundo estaba convencido de la necesidad y justificación de la insurgencia; como dato curioso, se dieron cincuenta mil pesos para un torpedo submarino del actualmente famoso inventor fallecido Fulton, que por supuesto no funcionó, etc.

Debe decirse sin embargo, en abono del gobierno, que cumplió fielmente sus compromisos en este renglón hasta el año de 1826 en que, tras la quiebra de la casa Goldschmidt y de Barclay con motivo de la crisis bancaria inglesa y su consiguiente liquidación, se recobró la totalidad de las obligaciones de la casa Goldschmidt, no así lo de Barclay que nos quedó debiendo ad perpetuam, un millón quinientos diecinueve mil setecientos cuarenta pesos. Baring Hnos, arregló con el gobierno continuar el servicio de la Deuda Exterior hasta mil ochocientos veintisiete, año en que se suspende por trastornos políticos y hacendarios de que nos ocuparemos en su oportunidad. Merece ser aquí incluido el comentario que hace el Dr. Mora de los empréstitos relatados: *Pero no se pensó en esto (la necesidad de fondos) al solicitarlos, pues lo que ocupaba por entonces de preferencia la atención*

de los que gobernaban, era el reconocimiento de la Independencia por la Inglaterra, que se decía debía apresurar el nuevo préstamo, por los intereses que mediante él debían crearse y robustecerse en el país. (6)

A lo que nosotros agregaríamos, que más importante que el reconocimiento o no reconocimiento inglés, era, por supuesto, el arreglo de las condiciones internas de la Hacienda y por otra parte, debió haberse considerado, que las tirantes relaciones entre Inglaterra y España eran de tal suerte, que la primera favorecía la independencia de las que fueron colonias hispanas de ultramar. Es claro a nuestro entender, que un error previsible de apreciación histórico política, dió lugar a una tan ruïnosa Deuda Exterior, que por otra parte tuvo su origen en las diferentes medidas financieras anteriores cuyo desacierto ha sido señalado. Expuesta la historia de nuestros primeros empréstitos, cuya raigambre debe buscarse en la actuación hacendaria de la Regencia y de D. Agustín de Iturbide, continuaremos el curso de los acontecimientos en nuestro país.

La implantación de la República Federal, la lucha de los partidos liberal y conservador, crearon un estado financiero cada vez más alarmante aumentando el volumen de la Deuda Pública y dando pábulo para la práctica de decretos referentes a negociaciones y empréstitos en cantidad creciente y en condiciones crecientes en onerosidad, operaciones de agio a expensas del Erario, providencias expoliadoras, imposiciones de préstamos forzosos y suspensiones de pago, una de las cuales tuvo lugar afectando a la deuda inglesa en 1827.

Sucedió en el mando al Supremo Poder Ejecutivo, con un adelanto de seis meses, D. Guadalupe Victoria, primer Presidente Constitucional de México, hecho que se llevó a cabo en forma pacífica. Gobernó del 10 de octubre de 1824 al 1o. de abril de 1829, recibió la herencia de los empréstitos ingleses celebrados durante la vigencia del Supremo Poder Ejecutivo y asimismo, los resultados de la expedición de la Ley del 28 de junio de 1824. Como dato positivo en el balance de este régimen habrá de anotarse la promulgación de la Constitución de 1824. Durante su desempeño tiene lugar la expulsión de los españoles motivada por la conspiración del P. Arenas que se descubrió en 19 de enero de 1827, fuerza productiva que dejó un vacío reparable sólo merced al transcurso del tiempo, importantes capitales sustraídos al desarrollo del país, en suma, potencialidad humana y recursos materiales de difícil recuperación. Durante este mismo régimen como queda dicho, se mantuvo una actitud firme tan sólo en el servicio de la Deuda Exterior y aun ese, hubo de ser suspendido en el año de 1827. Por lo demás, las órdenes de suspensión de pago, en los casos en que algún renglón de los ingresos estaba afecto a la Deuda Interior, contribuyeron a darle un carácter fraudulento a la misma. La participación solapada del clero y descarada después, en las luchas políticas, con su pretensión de depender del Papa directamente y no del

(6).—“Obras Seltas”

gobierno en ningún sentido; todo ello reunido, redundó en grave perjuicio de la hacienda y perpetuó la ruinosa condición del Erario a través de los posteriores gobiernos. Terminado el gobierno de Guadalupe Victoria, el pronunciamiento de los yorkinos contra Gómez Pedraza concluyó con la huida del mismo porque: *ensangrentada ya la silla presidencial, no le permitía su conciencia luchar por ella; y había acordado dejar la patria, para que las facciones cesaran de desgarrarla, tomándolo por pretexto.*

La breve presidencia de Guerrero —1o. de abril a 18 de diciembre de 1829— ve supervivir en el país dichas condiciones: *Amante idealista de la libertad y de la democracia, al grado de que pudo decirse de su administración que se buscaría inútilmente en ella actos de arbitrariedad o despotismo y que había pasado toda ella a manos del pueblo, extremó tanto Guerrero las libertades, que llevó al país a la anarquía y lo dejó en la bancarrota. La libertad de imprenta carecía de los límites de la Religión, de la Moral y aún de la evidencia; pues llegó a negarse el desembarco de los enemigos, cuando toda la República se preparaba a la defensa de la independencia amenazada. No había policía ni represión de los delitos, se relajaron los vínculos de la obediencia y existía la más completa confusión en los gremios sociales. En el Congreso —diputados y Senadores— y en el Gabinete los Ministros —Bocanegra de Relaciones, Francisco Moctezuma de Guerra, José Manuel Herrera de Justicia, Zavala de Hacienda— no se entendían. El Erario, dejado en bancarrota por Victoria, siguió en tal miseria, que no se pagaban los empleados ni el Ejército ni la Deuda Extranjera. El Pueblo miraba con desconfianza a toda la Administración. Y finalmente, no solo los yorkinos y el Gobierno, sino la Nación se hallaba en tal desprestigio, que los otros países habían suspendido el envío de barcos a puertos mexicanos (Zavala, Tornel, Mora, Banegas) (7).*

Fué pues, el Gobierno de Guerrero, el vertedero donde fueron a concurrir todas las aguas negras de la política financiera de los gobiernos anteriores, todos los desaciertos encontraron medio fructífero en la anarquía de este período de nuestra historia, para desarrollarse y ensombrecer el panorama económico de la Nación entera, el caos administrativo se manifestaba en la falta de acuerdo de los miembros del Gabinete en los más hondos problemas; el Congreso dividido en facciones y banderías tuvo una actuación negativa; y en fin, el pueblo mismo brincó los frenos del Derecho para caer en el libertinaje.

En el aspecto financiero toda esa gama de acontecimientos repercutió desarticulando la Hacienda y el espectro de la bancarrota se concretó en grandes penalidades para el Erario. Deseando ahondar en las causas y circunstancias aparentes en este fenómeno, nos remitimos al informe presentado por el Ministro de Hacienda ante el Congreso

(7).—José Bravo Ugarte, Op. cit.

en el año de 1829, que nos ilustrará en tal sentido: *Una revolución dilatada, nos ha rodeado repentinamente de ruinas. Las rentas públicas han desaparecido; no ha podido nacer el crédito en momentos en que los temores hacen tesaurizar las existencias en numerario. . . Las rentas el Estado se hayan destruidas: el Erario vacío, la fuerza pública sin recursos. . . Los ingresos apenas han llegado en los últimos meses a la séptima parte de los gastos del D. F., de manera que el Ministro de Hacienda se ha visto obligado a recurrir a anticipaciones de derechos siempre degradantes y muchas veces ruinosas, y a transacciones que han hecho representar al Secretario de este ramo más bien, como el agente de un banco que como el Superintendente de una Gran Nación.* El uso de la tercera persona no nos impide apreciar la conciencia catastrófica presente en el informe transcrito. Es evidente que la repercusión de tal estado de cosas fué excesivamente nociva para la forma y las modalidades del empréstito interior, que por extremo onerosas, alcanzaban del tres al treinta por ciento de interés mensuales, consecuencia lógica del desquiciamiento de la finanza gubernamental y de los factores de hecho que oprimieron al país en esta aciaga época. La cincunloquial influencia del orden histórico sobre la finanza estatal y de esta sobre ese mismo orden, dió características de progresiva gravedad a esta condición del Erario. Cobró auge inusitado la utilización del empréstito, como único recurso para subvenir al exagerado déficit que arrojan los ingresos ordinarios al compararse con los e g r e s o s . Dicha observación histórica, contraviene lo sostenido por Gastón Jeze, cuya concepción de los factores necesarios para el desenvolvimiento del Crédito Público requiere: paz interior y exterior; avanzada organización constitucional; gran moralidad del personal político y administrativo. Si bien es cierto, que para una eficaz utilización del empréstito, los dos últimos elementos son indispensables, no lo son para su existencia y desarrollo a lo menos el primero, pues a más de la enseñanza que en este sentido nos aporta nuestra historia, las enseñanzas de la última guerra mundial nos demuestran que, más bien al contrario, las luchas armadas con sus grandes gastos, intensifican la realización de empréstitos.

Por todo lo anterior, salvada la breve digresión, y en oposición a lo que Gastón Jeze asienta, habrá que comprender que es precisamente en el transcurso de la historia y entre las condiciones económicas y políticas que sufrió nuestro país durante sus distintas épocas, donde debe buscarse el exorbitante crecimiento de la figura del empréstito durante nuestra vida independiente, que prepara la actual importancia y dimensión del mismo en nuestro país.

Terminadas las anteriores consideraciones sobre el informe del Ministro de Hacienda al Congreso de 1829, retomamos el hilo de los acontecimientos históricos. Derrocado Guerrero, tras el régimen de transición de Bocanegra y del triunvirato que encabezado por Pedro Vélez, compartieron Lucas Alamán y Luis Quintanar, sube a la Pre-

sidencia de la República Don Anastasio Bustamante, cuyo gobierno —1o. de enero de 1830 a agosto de 1832—, transcurrió en medio de una continua contienda civil. Admirable en este régimen el efímero resurgimiento nacional que por mediación de sus ministros Mangino de Hacienda, Alamán de Relaciones Exteriores, Facio de Guerra y José Ignacio Espinosa de Justicia, llevó a cabo, aún cuando sólo fuera en algunos aspectos. En este sentido D. José Bravo Ugarte, tantas veces citado, dice lo siguiente: *Cubiertos los gastos y pagadas las deudas provee suficientemente al Erario y restablece el crédito exterior. Las fronteras quedan bien resguardadas y en seguridad los caminos. Fomentase la industria con fundiciones, fábricas, escuelas de artes mecánicas y llamamiento de artesanos extranjeros. El Ejército se disciplina y las vacantes diócesis son provistas con acierto... Y muy importante fué la acción del Senado, mas de cuyas dos terceras partes colaboraban eficazmente con el Ejecutivo.*

Sin embargo de lo dicho por el reputado historiador, creemos necesaria una aclaración por lo que atañe a nuestro problema. Con fundamento en el informe rendido por el mismo señor Mangino, Ministro por aquella época de Hacienda, presentado en el año de 1830 ante el Congreso y con base en una de las medidas en materia de Deuda Exterior, realizada por el Gobierno de Bustamante, nos permitimos discrepar de la opinión de D. José, siquiera sea en el aspecto del Crédito Público y la condición hacendaria. Dice así, el informe del Sr. Mangino: *Los productos comunes de las rentas federales nunca pudieron cubrir los presupuestos, y así fué que los empréstitos extranjeros llevaron al déficit. Agotado este recurso—ya vimos anteriormente en qué absurda forma—, se adoptó para el mismo objeto, el de los préstamos interiores con admisión de créditos; y aunque de esta manera se lograron por lo pronto algunos fondos, para salir de los apuros en que se hicieron los negocios. Estos causaron una disminución progresiva de los ingresos que al fin redujo a nulidad el más importante de los ramos del Erario Federal. Por consiguiente, todos los ingresos que actualmente tiene éste apenas llegan a \$ 320.000.00 en cada mes, con cuya mezcúna suma es imposible cubrir ni aun los servicios que más ejecutivamente reclama el gobierno: Raigosa comenta el anterior informe en los siguientes términos: *Este lenguaje fué el de todos los ministros de Hacienda por más de medio siglo.**

Vemos en consecuencia como la impericia y falta de visión política a que hacía mención el D. Mora al comentar los empréstitos extranjeros, dieron como resultado la insatisfacción de las necesidades en virtud de las cuales hubo de creárseles, por lo cual se recurrió a empréstitos interiores que hechos en las condiciones anteriormente expuestas —del 3 al 30% de interés mensual, con admisión de créditos—, se sumaron al ya gravoso servicio de la Deuda, reduciéndose al Erario a la ruina expuesta por el Sr. Mangino. Asimismo, puede advertirse en el documento que nos ocupa, la confirmación del incre-

mento producido en el uso del empréstito de modo excesivo por la lucha guerrera. Causas innegables de este mismo fenómeno fueron: el desempeño ruinoso de Iturbide; el reconocimiento en los primeros años de nuestra vida independiente de las deudas coloniales — Ley del 28 de junio de 1823 — en forma con anterioridad especificada y la restricción de los ingresos ordinarios y extraordinarios, hecha con ánimo de mejorar las condiciones de vida de la población.

Por todo lo antes dicho, nos parece necesario aclarar, que si el Gobierno del Sr. Bustamante fué fructífero en otros aspectos no lo fué enteramente en el hacendario, pues que, el informe del propio Ministro de Hacienda de su régimen contradice a quienes como José Bravo Ugarte piensan lo contrario. A mayor abundamiento, debe decirse que dicho Gobierno no cumplió con los pagos ni satisfizo las deudas como asienta Ugarte, pues en 1831 el clamor de los acreedores fué de tal naturaleza por la suspensión de pagos efectuada en 1827 de la Deuda Extranjera, que hubieron de capitalizarse los intereses de la Deuda Inglesa, a consecuencia de lo cual se aumentó la Deuda Exterior en un millón quinientas ochenta y cuatro mil quinientas libras esterlinas, sin reanudarse los pagos por la incapacidad del Gobierno para hacerlo, lo que no impidió de ninguna manera el descrédito del mismo. Ello no quiere decir que juzguemos con un excesivo rigorismo la gestión de Bustamante, pues su régimen hubo de enfrentarse a una perpetua guerra civil, no obstante lo cual, se esforzó en tratar de regularizar a la Administración por medio de la remoción de los funcionarios ineptos e irregulares en todo el país por las formas legales al alcance, empezando por la capital de la República y haciendo lo propio en los Estados con los gobernadores de Michoacán, San Luis, Querétaro y con el cambio total y parcial de las legislaturas de Chihuahua, Jalisco, San Luis, Querétaro, Tabasco, Durango, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Chiapas y México.

Vienen los regimenes de escasa duración de Melchor Múzquiz y Manuel Gómez Pedraza, en los cuales se acentuó la pésima condición del Erario, hasta llegar a la Presidencia de D. Valentín Gómez Farías que se prolongó desde el 1o. de abril hasta el 16 de mayo de 1833. Durante dicho período, la mala condición de la Hacienda motivó que la Dirección de Institución Pública realizará un examen del Crédito Público en el cual aparece la estructura entera de las finanzas estatales, planteando asimismo, el problema de la desamortización de los bienes eclesiásticos que no se llevó a efecto por entonces, debido a la presencia de fuertes influencias clericales en el gobierno, y a la posterior mediación de Santa Ana. El texto del informe es el siguiente:

1.—*Que había una deuda interior cuyo monto, estando a la letra de los compromisos contraídos ascendía a más de sesenta millones de pesos.*

2.—*Que la Deuda Exterior, con réditos capitalizados y dividen-*

dos no pagados, pasaba de treinta y cinco millones de pesos.

3.—Que las rentas normales del Estado apenas bastaban para las necesidades normales del mismo.

4.—Que no bastando los recursos ordinarios, había que apelar a los recursos extraordinarios.

5.—Que los recursos extraordinarios no podían consistir en:

a) Contribuciones sobre la propiedad territorial (Que estaba en bancarota; gravada por capitales que excedían su valor y estancada e indivisa en manos del clero).

b) Gravar la propiedad industrial o minera (muy gravada ya por capitales del país o extranjeros; costosísima en su laboreo; no repuesta de sus quebrantos y bancarota).

c) Gravar al comercio (poco organizado y desnivelado por el contrabando, por lo cual al gravársele, se fomentaba la circulación clandestina y la defraudación de derechos).

6.—No quedaba más remedio que, si se hallaba un fondo considerable que pudiera servir al efecto y aplicarse para lograrlo, sin violar por otra parte las leyes de la justicia, se debía proceder a ocuparlo, destinándolo desde luego a las operaciones que debían procurar ese resultado.

7.—Que ese fondo existía y consistía en los bienes del clero cuya ocupación era posible política, justa, eficaz para el intento, benéfica a la riqueza pública y al bienestar de las masas.

8.—Que los bienes eclesiásticos así ocupados debían exclusivamente destinarse de pronto al pago de los intereses de la Deuda y más tarde a su amortización, sin que ninguno de sus productos pudiese entrar a las arcas nacionales, ni aplicarse temporal o perpetuamente a otros objetos.

9.—Que los gastos del culto debían salir de estos fondos (incluyendo el sostenimiento del clero, de catedrales, parroquias, santuarios y demás gastos del culto).

10.—Que se debía empezar por fijar un término para que todos los acreedores del Estado presentasen sus documentos de Crédito y estos deberían ser en seguida examinados, reconocidos y clasificados, así en orden al capital como a los réditos e intereses que se pagaría la renta toda de lo reconocido y admitido, y esta operación empezaría a tener efecto al cabo de un año, pero que el capital no se amortizaría sino por orden sucesivo destinando anualmente cantidades parciales al efecto, que serían todos los sobrantes después de satisfacer los compromisos y gastos anuales, del establecimiento; que este debía consistir en un banco destinado a recoger los caudales, a pagar los intereses de la Deuda Exterior, y a verificar las amortizaciones anuales, por sí mismo en la Capital de la República, y por sucursales en la de los Estados; que la Deuda podría en lo sucesivo correr también por cuenta de este ban-

co, entrando con sus hipotecas a formar un fondo común; pero que esto debía diferirse, hasta que la experiencia hubiese dado crédito a un establecimiento que, por ser reciente y hallarse bajo la autoridad del gobierno, hasta entonces sin crédito, no podía inspirar confianza, sino cuando repetidos hechos hubieren comprobado la solidez de sus operaciones y la exactitud de sus pagos. (8)

Como anteriormente apuntamos, este proyecto no pudo llevarse a cabo a pesar de su notorio valor práctico y su espíritu progresista, ya que, haciendo el cómputo de los bienes del clero y traducido su valor en numerario, arroja según cálculo del Dr. Mora, un superávit o sobrante de tres millones cuatrocientos sesenta y dos mil ochocientos veintinueve pesos, habida cuenta de que el sostenimiento de los gastos del culto importaba setenta y seis millones trescientos treinta y cuatro mil cuatrocientos ochenta, mientras que por otra parte, la Deuda Interna arrojó un total de sesenta y nueve millones trescientos treinta y cuatro mil quinientos cincuenta y uno, cantidades que de consuno importaban ciento cuarenta y cinco millones seiscientos sesenta y nueve mil treinta y un pesos. Tomando en consideración que los bienes del clero ascendían, sin contabilizar templos, alhajas, casas rurales, etc. a ciento cuarenta y nueve millones ciento treinta y un mil ochocientos sesenta pesos, aparece el sobrante de tres millones y fracción a que antes hicimos referencia, cuya utilización habría sido el servicio de la Deuda Exterior o cualquier otra necesidad del Estado de similar importancia, normalizando por tal suerte al Erario, reconstruyendo el Crédito Público, y abriendo el camino para el progreso efectivo de la Nación. Indudable es que dicha medida hace elogio a quienes la concibieron, a quienes como el Dr. Mora, propugnaron por su establecimiento y estudio en detalle. Sin embargo, Gómez Farías a cuyo Gobierno debemos el informe, fué sucedido en el poder por Antonio López de Santa Anna quien profesando diversos credos en lo hacendario, tuvo a bien dejarlo dormir el sueño de los justos entre los demás proyectos interesantes pero inservibles, lo cual fué debido en gran parte a la influencia de poderosos intereses eclesiásticos a los que su Serenísima Alteza siempre fué plegable.

Del 1o. de abril de 1833 al 28 de enero de 1835, la República Mexicana sufre las idas y venidas de Santa Anna a la Presidencia en un ambiente de constante lucha fratricida que debilita al país y su sistema federal de gobierno, con el corolario de la penuria y bancarrota posterior de la Hacienda. Tal situación habría de desembocar en el establecimiento de la República Central, durante el régimen de Miguel Barragán que expidió la Ley de 23 de octubre de 1835 con el deseo de centralizar la Administración. Ley por otra parte, preparatoria de las Siete Leyes Constitucionales de 1836. El caos admi-

(8).—Dr. Mora Obras Sueltas.

nistrativo fué de nefastos resultados, el 22 de junio se inició el movimiento separatista de Texas que concluiría con su anexión a los Estados Unidos de Norte América. Tras el interinato de Dn. José Justo Corro —27 de febrero de 1836 a 19 de abril de 1837—, Dn. Anastasio Bustamante sube al poder.

En 1836 Baring Hnos. renuncia a continuar la representación de nuestro gobierno en materia de Deuda Exterior, presentando cuentas de modo satisfactorio. La Casa Lizardi Hnos., de tan infausta memoria, tomó a su cargo el servicio de la Deuda en 1837 y de acuerdo con el gobierno realizó una conversión de la Deuda Exterior, en los términos que a continuación se enumeran: Por el empréstito del 5%, tres millones cuatrocientas cuarenta y tres mil novecientas ochenta y seis libras esterlinas; por lo que hace al empréstito del 6%, cinco millones ochocientas cincuenta y ocho libras distribuidas en dos nuevos tipos de bonos, a saber; activos con réditos del 5% y diferidos con el mismo interés, pero cobrables a partir de 10 años de la fecha de la conversión.

El Gobierno de Bustamante —19 de abril de 1837 a 22 de septiembre de 1841— hubo de enfrentarse a una insurrección federalista perpetua, incluyendo el movimiento separatista yucateco que concluyó en 1843, razón por la cual, con independencia del legado hacendario de los gobiernos anteriores, no pudo cumplir con los compromisos emanados de la conversión cuyo pago no se reanudó hasta 1841. Por otra parte, su período de gobierno fué "Incompleto y además, precedido, interrumpido, y concluido con interinato; gobierno de coalición de partidos, constitucionalmente policéfalo, no logró en si mismo la armonía y sucumbió todo él, junto con la Constitución mas que a la pertinaz beligerancia de los federalistas, por la defección de los que anhelaban las reformas constitucionales" (9)

Es claramente comprensible que la compleja composición gubernamental creada por las Siete Leyes, con su Cuarto Poder Sobre los tres normales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ahondó las diferencias de criterio existentes en el gobierno, provocando con su tramitación engorrosa y múltiples desaciertos la bancarrota gubernamental y la desorganización del ramo hacendario, con una carencia de fondos cada vez más angustiosa. La desorganización de las aduanas marítimas y lo mandado por las Siete Leyes, que suspendieron las facultades de los gobernadores para recaudar y administrar las rentas nacionales, quitando el interés de los mismos en lograr el pago y corregir los abusos de los funcionarios y empleados encargados de tan importante función; todos esos factores, contribuyeron a la destrucción de la existencia misma de la Hacienda que se vió sometida a las tristemente célebres Jornadas de Julio —15 a 27 de julio— en las que se extraviaron \$ 56.000.00 de la Tesorería Nacional, desapareció todo

(9).—José Bravo Ugarte Opus Citad.

lo de valor en el Ministerio de Relaciones y aún se destruyeron los muebles de la Aduana y se utilizaron como trincheras los documentos del Archivo Nacional.

En 1838 sobrevino la Invasión Francesa que exigió grandes gastos en dinero y vidas que el Gobierno desorganizado arrojó penosamente. Expresión del caos administrativo, es sin duda, el que a pesar de la intervención extranjera se negara al Ejecutivo — mayo de 1838 — facultades extraordinarias en materia de Hacienda y aún en presencia de la misma y de la guerra civil, se le negaran, asimismo, facultades extraordinarias en Hacienda y Guerra.

El 4 de agosto de 1841, sobretexto de los impuestos a cuya creación el Gobierno se vió precisado a recurrir, estalló la insurrección en Guadalajara, Ciudad en la que el Gobierno local hizo reducciones a los impuestos federales dando a su actitud un ámbito nacional; pidiendo la destitución de Bustamante; y grandes reformas en la Constitución por medio de un Constituyente.

En los pronunciamientos subsiguientes, se desconoció al Supremo Poder Conservador; se firmaron las Bases de Tacubaya, conforme a las cuales se estatuyó una Constitución nueva y se desconocieron los poderes de 1836; se formó un Ejecutivo Provisional, cuyas atribuciones abarcaban: Todas las necesarias para la organización de todos los ramos de la administración pública, pero responsable ante el primer Congreso Constitucional. Bustamante consideró inútil continuar la infructuosa lucha y salió del país.

Durante este año — 1841 —, se hizo indispensable realizar con los tenedores de títulos de la Deuda Exterior un convenio que tuvo efecto en las condiciones que a renglón seguido exponemos. Se consiguió que los tenedores de bonos entregaran ocho cupones de los dividendos de cuatro semestres vencidos por los cuales, se les entregaron bonos del tipo denominado deventuras, carentes de interés o rédito alguno.

Se designó a Santa Anna para el Ejecutivo Provisional proveniente de las Bases de Tacubaya y más tarde para Presidente Constitucional Propietario, quien instauró numerosos impuestos sin invertirlos en obras de utilidad pública o en la reorganización de la Hacienda y sin sujetarse a la ley en los actos de su Administración. En 1842, bajo esta Administración, se evidenció un sobretiro de bonos fraudulentos que la Casa Lizardi con anuencia de nuestro Gobierno puso en circulación, medio por el cual nuestro país cubrió el pago de determinadas comisiones debidas a dicha Casa. Semejante falta de integridad, resultó justificada base para el total desprestigio del Gobierno como sujeto de crédito. D. Tomas Murpy, comisionado del Gobierno en Londres, señaló enérgicamente el proceder deshonesto de la Casa Lizardi y Cía., provocando que la misma se viera forzada a cesar en sus operaciones como representante de México. Nuestro Gobierno en la disyuntiva que tal estado de cosas le planteó, reconoció lo actuado por Lizardi en Decreto de 15 de diciembre de 1843 y por el mismo asentó

el importe de la Deuda Exterior, como a continuación se dice: bonos activos por valor de cinco millones quinientas mil libras esterlinas; bonos diferidos a virtud del decreto de 22 de febrero, noventa y un mil seiscientos cincuenta; que en conjunto sumaban diez millones doscientas quince mil seiscientos cincuenta libras esterlinas; por deventuras en que se concretaron los ocho cupones de dividendos a que antes nos referimos: novecientas noventa y ocho mil ciento noventa y dos y los bonos activos emitidos merced al decreto de 1843 para pagar su comisión a Lizardi sumaron doscientas mil libras esterlinas. El impugnador de la Casa Lizardi y Cía., D. Tomás Murphy, ofreció la cifra de once millones doscientos ochenta y seis mil pesos como resultado de los malos manejos de la misma, aún cuando los dos diferentes litigios que se llevaron a cabo en contra de la citada; el uno para que entregara ciertos valores propiedad del Gobierno; el otro para que no pusiera en circulación una cantidad en bonos que se le habían encargado, tuvieron éxito y se realizó una transacción por la cual se comprometía Lizardi a pagar sus deudas con nuestro Gobierno en abonos, cosa que jamás hizo. El perjuicio sufrido por la intervención de Lizardi no fué reparado.

Juan Schneider y Cia., substituyó a Lizardi en el manejo de los intereses mexicanos en 1845.

Se celebró en 1842, también, la primera convención diplomática de reclamaciones de extranjeros de nacionalidad inglesa, que como las demás convenciones posteriores obedecía a los perjuicios personales o patrimoniales aducidos por los reclamantes ante sus gobiernos como producto de las ininterrumpidas luchas políticas y militares. Dicha convención, ocurrió en octubre del año citado, implicó un gravamen para el Erario calculable en trescientos dieciseis mil novecientos treinta y un pesos cuarenta y cuatro centavos, que sin mayores peripecias fué reconocido por nuestro Gobierno.

Tan desastroza como fué la gestión del Ejecutivo Provisional encabezado por Santaana en lo relativo al tratamiento de la Deuda Exterior, con la desvergonzada actitud de Lizardi y la complicidad del Gobierno, habría en el campo nacional de ser igualmente mala. Santa-Anna usó de las amplias facultades que le fueron otorgadas por las bases de Tacubaya, para abusar de ellas en el terreno de las exacciones pecuniarias con la implantación constante de empréstitos forzosos y el aumento excesivo de la impuestación. Incrementó y proliferó a tal grado las contribuciones, que en forma de voluminoso cuaderno se vendía su conocimiento por un peso; contribuciones por cada rueda de carruaje o vehículo de transporte de cualquier índole y por cada tubo de desagüe que de las casas diera a la calle; hizo efectivo un empréstito forzoso por valor de dos millones seiscientos mil pesos, recurriendo al expediente de embargar a los rehacios a su cumplimiento en a forma más expeditiva; gravó la introducción de artículos del extranjero en un 20%, siendo así, que él se sublevó contra Bustamante por

un impuesto similar de 15%. Ya en el año de 1844, obtuvo del recién en funciones, Congreso Constitucional, autorización para recabar cuatro millones de pesos y al mes siguiente solicitó lo mismo para la cantidad de diez millones, autorización que le fué denegada. Cierta razón existía para tales solicitudes, pues que los acreedores extranjeros, ingleses y americanos, presionaban con fuerza en el Gobierno. En este sentido cabe anotar en el mismo año de 1844 la segunda Convención Inglesa, cuyo origen fué la necesidad del Gobierno de armar una expedición para liberar a Texas, para lo cual se usó del crédito público para la obtención de dos millones de pesos, de los cuales un millón seiscientos mil se le entregaron en valores de escasa cotización y tan sólo los restantes novecientos mil en efectivo. La Casa Montgomery Nicod y Cia. de la Ciudad de México, aportó la mayor parte de dicho capital, previo contrato, por lo que, al no percibir el pago regular de dicho adeudo más sus dividendos, entabló varias reclamaciones, la última de las cuales cristalizó en la Convención que nos ocupa, en el aseguramiento, de un millón ciento cuarenta y ocho mil seiscientos treinta pesos para su pago, en cuanto a la cantidad restante de los dos millones que fué suscrita por mexicanos y algunos otros extranjeros, quedó fuera del acuerdo de Montgomery Nicod y Cia. y el Gobierno. Se ve pues que el apremio de dinero existía. Sin embargo, gran parte de lo recaudado por Santa Ana no se destinaba a los fines para los cuales se le había autorizado, sino más bien en beneficio de los intereses particulares de los encargados de su manejo. Las exacciones pecuniarias de diversa naturaleza y la tributación excesiva, fueron causa primordial del desplome del régimen podrido de Santa Ana.

La Revolución de Guadalajara a cuya cabeza estuvo el General Paredes, pidió con las armas en la mano que Santa Ana compareciera para explicar sus actos durante el Ejecutivo Provisional y desconoció la ley de 21 de agosto que facultó al mismo para recopilar los cuatro millones a que antes hicimos referencia, mediante impuestos extraordinarios.

Santa Anna salió a combatir a los sublevados que comandaba Paredes, pero al producirse un motín militar que derrocó al Presidente interino, ello, y el creciente poderío de los revolucionarios lo hizo huir a Veracruz, donde fué capturado y encarcelado.

Tras el derrocamiento de Santa Anna le sucedió el régimen de D. José Joaquín Herrera, quien sometió a la Hacienda Pública a un prestamista de pésima reputación, D. Joaquín de Esnaurrizar y no supo corregir las irregularidades de la Administración, que como una criba absorbía el dinero sin utilizarlo en beneficio público alguno. De ahí que J. F. Ramírez manifestara: *el entendimiento se aturde al contemplar cómo esta Nación ha podido conservarse de espaldas de tamaño desorden.*

Dicho régimen fué de escasa duración, el 14 de diciembre, el General Paredes se insurreccionó y el 30 de diciembre de 1845 se pro-

nunció la Ciudadela de México, con lo que Herrera presentó su renuncia al Congreso.

Se nombró Presidente interino al mismo General Paredes y Arrillaga —4 de enero a 27 de julio de 1846— derrocador de Herrera, quien inició una era de reconstrucción administrativa cesando a los funcionarios y empleados públicos ineptos o corrompidos; arregló la Hacienda en lo posible, reanudando la recolección debida de las rentas departamentales; y contaba con setecientos mil pesos al suprimirse su Gobierno.

En materia de Deuda Exterior en este angustioso año de 1846 —el 13 de mayo los Estados Unidos declaran la guerra a México— el Congreso sancionó el arreglo realizado por Juan Schneider y Cía., de la siguiente manera: Los bonos activos fueron convertidos a razón del 90% de su valor, mientras que los diferidos y deventuras se convirtieron a 60% del mismo; por todo lo cual se obtuvo un total de diez millones doscientas cuarenta y un mil seiscientos cincuenta libras esterlinas, equivalentes a cincuenta y un millones doscientos ocho mil doscientos cincuenta pesos; por concepto de intereses y amortización de la Deuda se entregaría la cantidad anualmente de tres millones trescientos veintisiete mil ochocientos cincuenta y tres pesos, a cuyo fin estaban afectos los derechos provenientes de la exportación de la plata a través de los puertos del mar Pacífico; el 20% de lo recaudado de las aduanas de Veracruz y Tampico; y por último, un millón cuatrocientos doce mil quinientos pesos del impuesto del tabaco. Con ánimo de economizar, se recogió la representación a Juan Schneider y Cía., pues de dicho modo, se reducían los gastos de la Deuda. No obstante los buenos oficios del Gobierno, la guerra con los Estados Unidos de Norteamérica interrumpió el puntual pago de la Deuda, pago que no pudo reanudarse sino hasta 1850 merced a excelentes operaciones de conversión de las que en su oportunidad hablaremos. El Gobierno de Paredes, por varios conceptos saludable, no lo era en su fé política pues auspiciaba el establecimiento de la monarquía, razón por la cual, sublevados los federalistas aún en presencia de la guerra con los Estados Unidos, fué derrotado y encarcelado Paredes, sustituyéndolo el General Salas —6 de agosto a 24 de diciembre de 1846— cuyo régimen dilapidó en festejos para el restablecimiento del federalismo los setecientos mil pesos dejados por Paredes en la Tesorería, aún cuando no dejó de proveer de fondos al Ejército.

Efecto Santa Anna y Gómez Farías como Presidente el uno y Vicepresidente el otro, se hace cargo del Ejecutivo el 24 de diciembre de 1846 Gómez Farías, por haber salido de la capital, Santa Ana para reunir tropas contra el norteamericano Taylor, quien en 1847, hallándose con un Erario a tal grado empobrecido por los gobiernos anteriores, expidió la ley de 11 de enero por la cual nacionalizó los intereses clericales hasta por 15.000.000.00 de pesos; esta medida, motivó la airada protesta de los afectados, quienes contribuyeron con su influencia al

levantamiento de los polkos y facilitaron así la invasión americana. Sin embargo, la disposición no tuvo una vigencia prolongada, ya que a su regreso Santa Anna obtuvo del Congreso la supresión de la misma y de la Vicepresidencia, que Gómez Farías se negaba a renunciar.

La división intestina continuó a través de los interinatos de Peña y Peña y Anaya. Consumada la invasión americana con la caída de Chapultepec último reducto del pundonor nacional, se concierta el 2 de febrero de 1848 el funesto tratado de Guadalupe Hidalgo que, muestra de la política expansionista norteamericana de aquella época nos arrebató la Alta California, Texas y Nuevo México, a cambio de lo cual se nos redimió de las anteriores reclamaciones y se nos dió por tan extensa parte del Territorio Nacional la ridícula suma de quince millones de pesos. es obvio que nuestro Gobierno no estuvo en condiciones de discutir y por consiguiente hubo de experimentar la Nación Mexicana el latrocinio del vencedor sin poder oponerse, dada su debilidad, producto de tantas malas administraciones y del entreguismo de algunas facciones que como la eclesiástica —al insurreccionar a los polkos—, antepusieron sus mezquinos intereses personales a los de la colectividad mexicana.

Terminada e irreparable la segregación de esta gran parte del territorio nacional, en una atmósfera de paz, el Ministro de Hacienda en 1848, —uno de los diez que en su afán reconstructivo tuvo Herrera— estimó la Deuda Interior en ochenta y siete millones quinientos catorce mil cuatrocientos noventa y seis pesos ochenta y siete centavos, amargo fruto de la contienda y de la rapacidad e ineptitud de las anteriores administraciones. El régimen de D. J. Joaquín Herrera buscó por todos los medios a su alcance la reconstrucción de la Hacienda Pública y el pago de la Deuda Nacional, utilizando como base la indemnización norteamericana y parte de los impuestos percibidos por el Erario.

No obstante las buenas disposiciones de su Gobierno, Herrera no vió realizados sus propósitos, ya que la indemnización, baluarte de un Erario empobrecido, se diluía en la corriente de gastos; los Estados miembros de la Federación obstaculizaban y negaban su ayuda a los designios del Gobierno Central y en fin, la insurrección como un eterno fantasma creaba la zozobra amenazando por doquier y concediendo pocas posibilidades de acción positiva al Gobierno.

A pesar de todo lo anterior, podemos contar como realización práctica en el haber del régimen de Herrera, las operaciones de conversión más efectivas y el reanudamiento del pago de la Deuda Exterior, a que en otra ocasión nos referimos y cuyo resumen para no ser prolijos importó un ahorro de cinco millones dscientas cincuenta y un mil novecientos treinta y cuatro libras esterlinas, es decir, veintiseis millones dscientos cincuenta y nueve mil ochocientos setenta y dos pesos, resultante de que el adeudo previo a las conversiones de doce millones dscientas ochenta y nueve mil novecientas ochenta libras esterlinas,

se tornó gracias a ellas en siete millones treinta y ocho mil cinco libras.

Dichas transacciones son a todas luces las más brillantes y efectivas que la Nación celebró hasta esa fecha, o como lo expresa Manuel Payno: *Fué uno de los negocios más provechosos que ha hecho la Nación desde que conquistó su Independencia* y agregaríamos: aún por un período posterior prolongado.

Arista de modo pacífico ocupa la Presidencia —15 de enero de 1851 a enero de 1853— liberal moderado como Herrera, hace sinceros esfuerzos por mejorar las condiciones de la cosa pública, pero fracasa ante la oposición de los intereses partidistas y el hecho de haber recibido al Erario aún más exhausto. He aquí en sus propias palabras el resumen de la condición del país y de los factores presentes durante su administración: *Es verdad que desde el restablecimiento de la Constitución Federal, los Estados han conservado entre sí la más completa fraternidad, y que sus autoridades, lejos de dar aliento a los agitadores, le han salido esforzadamente al encuentro para contenerlos y escarmentarlos pero la ocasión y el deber me fuerzan a deciros que la otra, y no menos importante de las obligaciones que les impone su pacto de unión, ha sido débilmente cumplida por los más y enteramente descuidada por no pocos; habiendo alguno que ha desplegado abierta resistencia al Poder Federal. Así es que nuestro ejército no se encuentra bajo el pie que urgentemente demanda la defensa y la seguridad de la Nación, por lo que los Estados no dan los reemplazos; el Gobierno sufre las más extremas penurias porque muchos y de los más desahogados, no pagan religiosamente su coontingente y también porque en algunos se desaprofia al Gobierno de sus rentas o se le impide recaudarlas. En fin, muchos Estados, o porque se exceden en sus atribuciones o porque erróneamente extienden sus facultades, aumentan frecuentemente los conflictos del Congreso, del Gobierno y del exhausto Tesoro Federal, con las reclamaciones nacionales y extranjeras a que dan lugar, especialmente por los gravámenes que imponen a la industria y al comercio, tanto exterior como interior.—*

En diciembre de 1851, primer año de la gestión de Arista, tuvo lugar la 3a. Convención Inglesa, verdadero ejemplo de torpeza gubernamental, como la mayor parte de las actuaciones en materia de Deuda Exterior de los sucesivos gobiernos encargados del mando en nuestro país durante la penosa época intervencionista que relatamos; tan sólo explicable a la luz del miedo cerval que un país débil, como lo era el nuestro, adquirió a toda intervención de Estados extranjeros; miedo que le llevó a transigir a extremos que serían ridículos, si no representarían un agobiante cúmulo de angustias y sufrimientos para la nacionalidad mexicana.

La convención que motiva el anterior comentario, válido como queda d'cho, en general para la actuación estatal ante la Deuda Exterior en dicha perspectiva histórica, tuvo su origen en el año de 1839, ya que en ese año se dió en arrendamiento la renta del tabaco, por un

término de cinco años, a personas cuyas operaciones comerciales tenían efecto en la República Mexicana, mediante el pago anual al gobierno durante los tres años siguientes a la celebración del contrato de 600,000.00 y una vez transcurridos, por el resto de la vigencia del mismo de \$ 700,000.00 y \$ 1.272,000.00 de tabacos labrados a su conclusión.

Dichos comerciantes una vez transcurridos 2 años, expresaron al Gobierno su incapacidad económica para continuar dando el debido cumplimiento a lo pactado. Por consideraciones de todo punto absurdas, el Gobierno manifestó su conformidad con que se le entregara como pago de las obligaciones insatisfechas determinada cantidad de tabaco, agravando su error, al emitir certificados en los cuales su complacencia llegaba al extremo de reconocerse deudor. Dichos certificados fueron depositados en parte por Martínez del Río Hnos.; y consolidados —como era lógico— al hacerse lo propio con la Deuda Interior en el año de 1843, cosa por todos conceptos justificada. A pesar de ello, la Suprema Corte ante la cual fué conducida la reclamación de Martínez del Río Hnos., que alegaba merma de sus intereses por la consolidación, se mostró tan benevolente con el actor como el Gobierno con los comerciantes originariamente responsables del enredo, y dió su fallo favorable al mismo, condenando al Estado al pago de la diferencia entre lo establecido por la consolidación y el valor nominal de los Certificados. A todo esto la intervención norteamericana impidió se diera debido cumplimiento al mandato de la Corte, pero al sobrevenir la paz, Martínez del Río reclamó se le hiciera pago de la Deuda con fondos de la indemnización que por la pérdida de la mitad de nuestro Territorio se nos acordó en \$ 15.000,000.00 por un convenio Internacional inicuo. Nuestro Gobierno, cuyos propósitos de reconstrucción necesitaban para su logro con apremio de tales fondos, se negó a satisfacer dicha demanda, que equivaldría a capacitar a un particular —pensamos— a determinar la distribución de los egresos del Estado. Ante negativa tan justificada, la actitud de Martínez del Río consistió en acudir a los representantes de su Majestad Británica en México, quienes con una indeferencia pasmosa por el Derecho internacional, intervinieron a la tremenda en un negocio de evidente carácter interno, apoyando la actitud de los quejosos y dando por resultado la promoción de la Tercera Convención Inglesa, cuya conclusión en cifras fué de \$ 3.873,434.00 con el carácter de Deuda Exterior. Pusilánime y torpe la actitud del Gobierno, usuraria la gestión de Martínez del Río, e imperialista desconocimiento del decoro internacional el apoyo de la Legación Británica a sus pretensiones, ante la notoria debilidad de un país joven y desecho por las constantes contiendas.

El Gobierno de Arista cada vez más inestable e incapaz de mantener la paz pública; con una revolución cada vez más intensa; debilitado por las guerras de castas y su sangrienta extinción, toca a su fin

el 4 de enero de 1853, cuando hizo la última petición de facultades extraordinarias y al serle negadas, renunció a la Presidencia, renuncia que se le aceptó el 7 de enero. Sube al poder ese mismo día el Presidente interino Juan B. Ceballos, quien a su vez es sucedido por el régimen de transición de D. Manuel Ma. Lombardini —7 de febrero al 20 de abril de 1853— para cederlo a Santa Anna quien a poco se erige en Alteza Serenísima y dictador omnipotente suprimiendo la Federación, *en seguida, el lujo extraordinario y los gastos enormes que demandaba el gran ejército establecido para su apoyo, después de la farsa electoral que le declaró dictador indefinido, lo hicieron buscar recursos, echando por tierra el arreglo de la Deuda Pública, ya comenzado, y apelando a contratos ruinosos y a tratados y combinaciones como el de la Mesilla. Naturalmente el Crédito Público sufrió un buen descalabro y un aumento considerable la Deuda Interior, alzándose sobre tanta iniquidad la tiranía, hasta que la salvadora revolución que estalló en Ayutla, barrió con el dictador y su partido en agosto de 1855* (10). Como lo expresa el Sr. Castillo, el arreglo de la Hacienda sufrió un grave retraso, suspendiéndose el servicio de la Deuda que Herrera y Arista trataron de preservar, todo ello merced a los excesivos gastos que su Alteza Serenísima hizo gravitar sobre el exhausto Erario, gastos emanados de las canongías, y el fausto desplegado por Santa Anna en el mantenimiento del ejército dictatorial; se destruyó la libertad y el arreglo de la Deuda iniciado hacia bien poco, claro es que con un considerable incremento de esta última, gracias a la multiplicidad de transacciones ruinosas —la Mesilla— con detrimento tan grave de crédito, que en 1853 el usurero Manuel Escandón pretendió crear un Banco para la administración de las rentas federales en su beneficio —Luis Chávez Orozco *Historia Económica y Social de México*” Pág. 154 a 155— por otra parte la Revolución de Ayutla tan prolongada—1o. de marzo de 1854 a 9 de agosto de 1855— que terminaría con la abolición de la dictadura y la fuga de su Alteza Serenísima ante el caudillo del Plan del mismo nombre D. Juan Alvarez, costó grandes sacrificios a la nación mexicana en dinero y vidas.

Han quedado atras, por fortuna para la nación los sangrientos y rapaces episodios de la intervención norteamericana con su botín de medio territorio nacional. El Santa Annismo ha sido por fin erradicado y las finanzas del país se verán aliviadas de un vampiro tan ávido como inescrupuloso, autor de una tal debilidad que hubo como reflejo de semejante estado de hechos, la audacia de un fascineroso Conde Rausset de Boulbon, quien al mando de la hez de los aventureros —en número de cuatrocientos— de su tiempo parte de Alta California para adueñarse de Sonora, considerando sin duda tan deprimido nuestro arrojio como para permitir el logro de sus bellacos designios al apoderarse de Guaymas. El saldo sin embargo fué san-

(10) Castillo. El Crédito Público en México.

griente, pues que, el Gobernador de Sonora, D. José María Yañez al mando de sus desarraigados indios demostró, ahogando en sangre sus propósitos, que en las más diversas circunstancias no tenemos espíritu de esclavos. Tras esta breve digresión, puesta aquí como síntoma de la patología histórica de nuestro país, comentaremos para concluir esta etapa, las convenciones españolas de carácter diplomático, que como las convenciones inglesas, francesas y americanas tenían su origen en el deseo de los gobiernos español, francés, inglés y norteamericano, de satisfacer las demandas presentadas por particulares extranjeros que sufrieron detrimento en sus intereses por las continuas luchas de este periodo. Esta Convención, la primera de las españolas:— fué motivada por la exigencia hacia el año de 1841, de los herederos de Pablo Ruiz Bastida para que nuestro Gobierno les pagara determinados créditos válidos en la Colonia. Este contrasentido tuvo curso al presentar el Ministro Español la solicitud, no obstante que en el año de 1836, por virtud del Tratado de Madrid se había acordado que las deudas virreinales eran de incumbencia de la Deuda Interior Mexicana y consecuentemente no podía ser objeto de reclamaciones de España. Ello no fué óbice —como ya se dijo— para que nuestro Gobierno diera curso a la solicitud, ocasionando con su conducta que muchos otros tenedores de títulos del mismo carácter, se presentaran gozosos a reclamar. En resumen tras infinidad de negociaciones y trámites, se ultimó su arreglo con el reconocimiento de \$ 2.427.941.44 por parte de nuestro gobierno en el año de 1855.

La Segunda Convención Española se originó en el año de 1827, fecha en la cual el gobierno del Estado de México nacionalizó los bienes de los Dominicos. Sin embargo, con posteridad, la presión ejercida sobre los débiles gobiernos de esa época, y la actitud personal de Santa Anna —ya comentada— muy sensible a las peticiones eclesiásticas, motivó un cambio en la política gubernamental, cuyo resultado en este particular, fué la expedición de un decreto contradictorio del anterior, facultando a los Dominicos para la libre disposición de los bienes afectados por el precedente decreto. En el deseo de aprovechar las circunstancias creadas por el decreto último que señalamos, dos frailes dominicos suponiéndose cada cual con mejor derecho, hicieron uso del mismo; el uno vendiendo las Haciendas Chica y Grande con ubicación en las cercanías del Lago de Texcoco y comprendidas en la afectación de 1827; el otro de nombre Morán promoviendo un litigio y reclamando las haciendas judicialmente. Claro que todo ello no habría sido de mayor consecuencia, si nuestro gobierno, —no sabemos ya realmente con que criterio— no hubiera consentido con tal absurdo jurídico y dado con su conducta pábulo a ulteriores reclamaciones que terminaron por derivar en Convención y en el reconocimiento de un adeudo de \$ 983.000.00. Más gratuita prestación no creemos que se haya comprometido Gobierno alguno a regalar, aún cuando ello ocurriera durante el periodo histórico cuyo estudio aquí concluimos.

TERCERA PARTE.— DE LA CAIDA DE SANTA ANNA AL FIN DEL SEGUNDO IMPERIO.

La revolución de Ayutla al parecer en su principio, similar a cualquier fase de las revoluciones mexicanas que en el anterior capítulo nos hemos ocupado de describir, a medida que se desarrolló, fué revelando caracteres peculiares y diversos a los anteriores movimientos armados, caracteres que habrían de animar a las luchas de este período de nuestra historia. No bien iniciado el brote liberal contra Santa Anna, se pudo apreciar la presencia de factores nuevos característicos del período que abre en nuestra historia; El arribo a la contienda de los elementos más audaces más guerreros y no inclinados a la transacción, elementos nuevos y más aguerridos que sus mayores; la activa participación de la mayor parte de la República y de modo específico el contingente numeroso del Norte; la presencia decisiva en las luchas de los moderados —Comonfort, Doblado, Juárez— cuyo buen nombre, personal prestigio y amplio contingente, decidirán el curso de las contiendas; y el sentido casi místico de la necesidad de reformas en los caudillos de la época, cuyo entusiasmo no reconoce obstáculo en consideraciones ajenas a la más rígida ideología; la creación de guerrilleros en ambos bandos y lo devastador y sangriento de la actividad bélica que recuerda la lucha por la Independencia.

Los postulados del Plan de Ayutla —a grandes rasgos, pues no es objeto de este trabajo un análisis histórico profundo, sino tan sólo señalar el marco del empréstito en nuestro país y los factores históricos que lo influyeron— proclamado el 1er. día del mes de marzo de 1854, por el coronel Florencio Villarreal, fueron: 1o. el desconocimiento de Santa Anna y de todos los funcionarios que se opusiesen al Plan; 2o. El Jefe de la Revolución solicitaría un representante popular por cada Estado o Territorio y una vez cumplido dicho requisito, los representantes electos designarían Presidente Interino, con extensas atribuciones, entre las cuales se contaría la de convocar Congreso Constituyente, encargado de dar a la Nación la forma de República Representativa Popular; 3o. Se pedía la incorporación al movimiento revolucionario de diversos generales para encabezar las huestas revolucionarias.

Los dirigentes efectivos del movimiento fueron Alvarez y Comonfort, quien acordó algunas reformas y agregados al Plan primitivo, entre otras, la muy importante de limitar las atribuciones del Presidente Interino al respeto de las Garantías Individuales inherentes al hombre y a su derecho de convivencia social y el agregado de la forma liberal de gobierno como la única conveniente a la Nación, con sus consecuencias de libertad religiosa y nacionalización de los bienes eclesiásticos.

La prolongada Revolución de Ayutla, encarnizada y feroz lucha por la supresión de la dictadura Santa Annista, obtuvo éxito en este objetivo con la huída de Santa Anna en la mañana del 9 de agosto

de 1855. Pasó un mes para que Comonfort unificase a la Nación y a sus jefes militares en torno del Plan emanado del movimiento revolucionario, con la elección el 14 de agosto del General Martín Carrera como Presidente Interino, quien presentó su renuncia y fué sucedido en el ejercicio del Poder Público por el General Juan Alvarez, caudillo del Plan de Ayutla, el 4 de octubre de 1855, siendo reemplazado por Comonfort a quien designó su sucesor en uso de las facultades otorgadas por el Plan al Presidente Interino. Comonfort— II de dic. de 1855 a 30 de nov. de 1857— ex-miembro del gabinete de su antecesor en el ministerio de Guerra y uno de los principales líderes de la Revolución, trabajó con reiterados esfuerzos en la organización del país, animado por los principios *orden, pero no libettinaje; progreso, pero no violencia*. —Manifiesto de Nueva York 1848— sostuvo con mérito la Escuela Nacional de Agricultura, introdujo el alumbrado de gas en México, inauguró algunas vías férreas y se esforzó en unificar al país bajo la égida de la Constitución de 1857 a cuya realización contribuyó con varias leyes preparatorias: La ley Lerdo —25 de junio de 1856— que adjudicó en propiedad las fincas rústicas y urbanas a los arrendatarios de las corporaciones civiles y eclesiásticas con acuerdo al valor inferido de las rentas calculadas al interés del 6% anual. Aquellas fincas no arrendadas se venderían en pública subasta, excepción hecha de las construcciones destinadas directa e inmediatamente al servicio u objeto de la corporación, de modo que las corporaciones privadas de la propiedad recibirían sin embargo, las rentas usuales, anteriormente recabadas, en la forma acostumbrada. Muchos fueron los motivos y muy justificados para dicha medida, entre otros: *suprimir el establecimiento de la riqueza pública, uniformar el sistema tributario, crearle recursos al Estado —Lerdo— remediar la miseria de millones de individuos.— Comonfort.—*

La Ley Iglesias —11 de abril de 1857— sobre derechos clericales, prohibió se les cobrasen a los que no tuvieran sino lo necesario para vivir.

Sin embargo de los buenos propósitos de Alvarez y Comonfort, el país había vivido demasiado tiempo en la violencia y el pillaje y ese estado de hecho no pudo ser suprimido a pesar de los esfuerzos de sus gobiernos en forma total, ya que los fuertes intereses afectados por las leyes expedidas por Comonfort fomentaban el desequilibrio y la insurrección; el caciquismo no deseaba ceder sus privilegios, considerando como suyo el territorio de sus dominios y en todo el país se decretaban empréstitos forzosos con repetida frecuencia, Morelia para citar un ejemplo, sufría en 1859 con Epitacio Huerta, el vigésimo segundo empréstito, bajo la amenaza del saqueo de la soldadesca.

A pesar de todo ello al triunfo de la Revolución de Avutla se restableció en 1855, con gran esfuerzo, el pago de algunos abonos a los acreedores extranjeros y se terminó en 1857 lo referente al empréstito hecho a la República de Colombia, mediante el traspaso de los créditos a Martínez del Rio Hnos., quien pagó por ellos 30.000 pe-

sos en dinero y 800.000 en abonos vencidos de la Deuda Interior Consolidada, con lo cual se redujo en dicha cantidad la Deuda Interior.

Cabe insertar aquí, en lo que concierne a nuestro problema, lo dicho por Juan Castillo. —Op. cit.— como aclaratorio de las gestiones de D. Juan Alvarez y Comonfort: *Los buenos oficios de D. Juan Alvarez y de Comonfort; los notables trabajos del Congreso Constituyente; el programa que inició la Reforma, uno de cuyos factores era la separación de la Iglesia y del Estado; la desamortización de los bienes del Clero, y los demás trabajos de reorganización emprendidos, no fueron suficientes a llevar al arreglo de la Deuda Interior como lo previno la Ley de 27 de octubre de 1855 que mandó reconocer las deudas contraídas por los caudillos principales de la Revolución de Ayutla, pues cuando se iniciaba el restablecimiento del crédito público, sobrevino el golpe de Estado de 1857 y la guerra de tres años, llamada también de reforma, estableciéndose en México el Gobierno hecho hasta el término de ella* (Dic. 1860).

La caída de Comonfort, el encumbramiento del conservador general Félix Zuloaga el 23 de febrero de 1858, marca el principio de la feroz lucha de la reforma con la subida de Juárez a la Presidencia de la República, que desconoce la usurpación de Zuloaga y manifiesta que: *El Gobierno Constitucional de la República, cuya marcha fué interrumpida por la defección del que fuera depositario del Poder Supremo, quedaba restablecido*. La lucha de la Reforma se desarrolló con diversa fortuna; en un principio los conservadores con arrollador empuje combatieron a Juárez y sus seguidores con victorias inintermitidas que motivaron el nomadismo del Gobierno liberal y aún el que Juárez se embarcase en Manzanillo. Ya en 1858, se establece un equilibrio entre los combatientes y la posición firme de los liberales en diez Estados de la República, con alternativa suerte en las batallas, no por ello menos encarnizadas. En 1860, la victoria alborea para el partido liberal con los brillantes triunfos de González Ortega, que terminaron por darle la Capital de la República al legítimo Gobierno.

En lo económico la conducta de los dos partidos, a grandes rasgos fué la siguiente: El general conservador Márquez ocupó 600.000 pesos de una conducta a su cargo destinada a San Blas —27 de octubre de 1859— por lo cual fué sujeto a proceso por Miramón, que a su vez celebró el absurdo empréstito con la casa Jecker —29 de octubre de 1859— dicha operación extraordinariamente leonina, prevenía que la Nación Mexicana, pagaría quince millones de pesos por 1.965,677 que se le dieron a Miramón, de los cuales sólo 618,927 eran en efectivo y lo restante en bonos, órdenes para la aduana, vestido para el ejército y créditos varios. Semejante transacción en su simple enunciado tiene el mejor comentario; La ocupación de las platas de Laguna Seca por Doblado con valor de 1.127.414 pesos. El cónsul inglés en Lagos, lugar a donde fué hecha retroceder la conducta, consiguió se le devolvieran 400.000 pesos y lo remanente se utilizó en la forma siguiente: para el ejército de González Ortega 300.000 y en

gastos por su naturaleza igualmente guerrera improductivos. Juárez puesto en la disyuntiva de atender a las reclamaciones de los demás cónsules decretó —24 de octubre— que los 400.000 que el cónsul inglés obtuvo, fueran repartidos proporcionalmente entre los perjudicados y los 700.000 ocupados fueran pagados con lo producido por los bienes eclesiásticos nacionalizados.

De mayor trascendencia por las circunstancias que rodearon al hecho, fué la ocupación de fondos ya entregados para el servicio de la Deuda Inglesa y bajo el amparo de los sellos de la Legación Británica en un almacén: El Gobierno Conservador los solicitó del custodio de los mismos Whitehead, prometiendo reintegrarlos con las cantidades que el Clero le daría como empréstito, Whitehead, rehusó entregarlos y Miramón ordenó su ocupación.

Cabe agregar que México sufrió los impuestos de los dos bandos en pugna. Todas estas operaciones y algunas otras que sería prolijo resumir, contribuyeron con las consecuencias mismas de la guerra sangrienta y devastadora, a colocar el Erario en situación singularmente ruinosa y al país en la miseria que hizo suponer a las potencias extranjeras, exacerbadas por algunas de las mismas, gérmenes de posteriores dificultades internacionales, sería fácil venir a gobernar a este pueblo de salvajes irreconciliables.

Al triunfo de la Reforma y de la Constitución de 1857 —dic. de 1860,— el Gobierno de Juárez convocó a elecciones de Congreso y de Presidente. Se instaló el 11 de enero al Congreso y es electo Juárez —9 de mayo— como Presidente, tomando posesión de su cargo el 15 de junio de 1861.

Todos los factores anteriormente reseñados condujeron al país al desastre de la Hacienda, razón por la cual se expidió la ley de 17 de junio de 1861, que autorizó el Gobierno a suspender todo tipo de pagos hasta que la Hacienda Pública se reorganizara. Con el deseo de facilitar el entendimiento de dicha ley recurrimos a lo expuesto por Castillo: *Los decretos expedidos en ese año —se refiere a 1860— y en los siguientes, para el reconocimiento de ciertos créditos; para indemnizar a los propietarios de las fincas en Veracruz y para pagar el importe de la conducta de caudales ocupada en Laguna Seca, los gastos de la guerra y los compromisos contraídos en ella, vinieron a aumentar la Deuda Pública Interior a pesar de la nacionalización de los bienes del Clero, y a complicar la ya difícil situación pecuniaria que agravó la coalición de Francia, Inglaterra, y España y la Convención Tripartita después de la cual vino la Intervención que se prolongó hasta el restablecimiento de la República.* Lo dicho por Castillo nos permite apreciar la grave penuria del Erario y la necesidad de tomar medidas severas que lograran la organización de la Hacienda, cosa que pretendió hacer Juárez por medio de la ley de 17 de junio, cuyas consecuencias fueron funestas pues provocaron la intervención de Inglaterra, Francia y España, en territorio mexicano.

Ahora bien, es necesario para el mejor entendimiento de algunos

de los mecanismos de la Intervención francesa, recordar las tres convenciones de acreedores de tal nacionalidad, no en detalle, ya que su importancia crediticia fué nula, pero a lo menos en el aspecto político su interés fué capital y por consiguiente justifica su inclusión. El saldo en numerario que arrojaron fué de 190.000 pesos —como se ve de escasa cuantía—. La reclamación más excesiva, la pretendida por el Banquero Jecker, que realizó una enorme emisión de bonos fraudulenta a virtud del empréstito hecho a Miramón —del que en otra parte nos ocupamos— cuyo régimen espurio se prestó a las maquinaciones del negociante suizo. Ganada la Guerra de los tres años por Juárez con toda justicia se desconoció el adeudo pretendido por Jecker, sino por otra consideración, por que la situación de la Hacienda no permitía hacer regalos, como algunos otros gobiernos anteriores lo hicieron, pues se sufría un déficit mensual de 400.000 pesos, razón por la cual se expidió la ley de 17 de junio cuyo efecto— detener todo pago de la Deuda Interior y Exterior— provocó una profunda indignación entre los extranjeros poseedores de crédito, cuya intervención cerca de sus respectivos gobiernos, condujo a la celebración del Tratado de 31 de dic. de 1861 en la capital de Inglaterra, suscrito por Inglaterra, España y Francia, tratado en el que las naciones firmantes se comprometían a intervenir con la fuerza armada en la República Mexicana, a fin de obtener el pago de lo adeudado a sus nacionales y que prevenía en su Art. 2o. *Las altas partes contratantes se obligan a no buscar para sí mismas en el empleo de las medidas coercitivas, ninguna adquisición de territorio ni ninguna ventaja particular, y a no ejercer en los negocios interiores de México influencia alguna capaz de menoscabar el derecho de que tiene la Nación Mexicana para escoger y constituir libremente su gobierno.*

Todo lo cual fué violado flagrantemente por los franceses para el cumplimiento de los designios de Napoleón III.

En el Art. 1o. comprometió a los firmantes a enviar fuerzas militares para ocupar el litoral de México y para consumir las operaciones militares necesarias para lo enunciado en el preámbulo, cuyo texto es el siguiente: *"S. M. La reina del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda, S. M. la Reina de España y S. M. el Emperador de los franceses, considerándose obligados por la conducta arbitraria y vejatoria de las autoridades de la República de México, a exigir de esas autoridades una protección más eficaz para las personas y propiedades de sus súbditos, así como el cumplimiento de las obligaciones que la misma República tiene contraídas para con ellas, han convenido entre sí una convención"*.

Es palpable en el texto mismo del tratado, que el mismo implicaba el reconocimiento y el respeto —ya violado en la integridad de la Nación Mexicana en su territorio— de las autoridades legalmente constituidas en la República, ya que en su enunciado se manifiesta ese reconocimiento y la obligación de no intervenir en los asuntos políticos interiores, sin embargo, como veremos en su oportunidad, no

lo hicieron así los franceses, quienes en diversas ocasiones se mostraron poco respetuosos de sus mismos compromisos.

Habida noticia del Tratado, el Gobierno Juarista derogó violentamente el decreto de 17 de junio de 1861, causante de la coalición tripartita manifiesta en el documento suscrito en Londres, en lo relativo a la Deuda Exterior y por lo tocante a los súbditos de dichos países. El Ministro de Relaciones Exteriores, Manuel Doblado, a principios de 1862 gestionó por conducto de los representantes de los países reclamantes, un arreglo pacífico, consiguiendo se acordara el retiro de las fuerzas militares y en lo relativo a las pretensiones crediticias se procedería inmediatamente a su clarificación.

No obstante lo anterior, el Gobierno francés, a cuyo frente se hallaba Napoleón III —el pequeño Napoleón— no había expresado sus propósitos en forma sincera. Lo que se evidenció al presentar entre sus reclamaciones las notoriamente injustificadas del usurero suizo Jecker que no era nacional francés, ya inaceptables de por sí por lo monstruosamente usurarias; y por la manifiesta intetrvención en los asuntos mexicanos en favor de la monarquía, incitados por algunos consideraciones que como Gutiérrez a quien el mismo Miramón tildaba de que *La idea monárquica le traía extraviada la razón* más tarde ofrecerían la Corona Imperial a Maximiliano y Carlota.

Las intenciones francesas de acuerdo con las instrucciones dadas a Lorencez y Almonte, ya evidentemente tendientes a establecer la monarquía en nuestro país, con hechos violatorios del artículo segundo del tratado antes transcrito, como el que Almonte y sus secuaces fueran escoltados por soldados franceses de Veracruz y Córdoba, cosa que provocó una enérgica nota de Doblado para pedir el reembarque de Almonte y demás que entraban al país a *promover una nueva revolución*. Motivaron tras una fuerte disputa que cada interventor siguiera una conducta diversa; los españoles e ingleses reembarcándose y los franceses prometiendo retroceder a Paso Ancho. Visto lo cual, Doblado trató con independencia el arreglo de los créditos ingleses y españoles.

La conducta francesa fué a todas luces desconocedora del Derecho Internacional y su posterior actuación sólo corroboró la imperialista postura de Napoleón III.

En el año de 1862, durante el inicio de la lucha con Francia se realizó un resumen de la Deuda Exterior cuyos resultados anotamos: Como importe total de la misma, 81.632,561.10 pesos derivado de los siguientes renglones 9.460.986.29 por Deuda Española; 69.311,657.81 en atención a la Deuda Inglesa; 72.859.917.00 de Deuda francesa, uno de los motivos de la Intervención aducibles malamente, para el desembarco en las playas de Veracruz y la penetración en territorio nacional.

La Intervención Francesa que se extendió al Segundo Imperio —1862 a 1867— continuó, pues el espíritu imperialista ya estaba en camino con los siguientes postulados: 1o. *la ocupación militar del país*;

2o un plebiscito para conocer el sentir popular sobre la monarquía; 3o. El establecimiento de la monarquía con el apoyo del "Imperio Liberal" francés. El plebiscito requería según los franceses, la ocupación militar, pues México se hallaba opreso por Juárez y su minoría. Semejantes postulados eran de todo punto inicuos y contradictorios entre sí; ya que un plebiscito bajo la presión de las bayonetas francesas era superfluo, pues lo de él emanado de ninguna manera sería el sentir popular. En cuanto a lo de opresiva minoría, ella había sido reconocida previamente como el Gobierno legítimo de México por los Interventores. A mayor abundamiento, Lorencez, cuya excusa para apoyar a los monarquistas fué *contra lo que ellos dieron por supuesto al firmarlos, el Gobierno Juarizta no era más que el de una opresiva minoría.* (José Bravo Ugarte historia de México) no cumplió con lo prometido al firmar los *Preliminares de la Soledad repetido* en su nota de 9 de abril, es decir, retirarse a Paso Ancho, pues a pesar de las previas seguridades dadas por el Gobierno Mexicano para los soldados franceses enfermos de los cuales había dicho Zaragoza que *vivirían seguros bajo la salvaguardia del pabellón mexicano*, Lorencez so pretexto de la seguridad de los mismos, inició las hostilidades a partir de Córdoba donde no tenía razón alguna para estar, prosiguió la penetración en el país hasta que el cinco de mayo recibió la comprobación del espíritu de resistencia mexicano en Puebla a manos de Zaragoza que le infligió grave derrota.

A pesar de dicha victoria mexicana, no se pudo impedir el progreso de la Intervención Francesa. Napoleón III había enviado la escuadra con más de treinta mil soldados de línea, crema y nata de la milicia europea, con sus técnicos y artillería, dinero, recursos, en suma, pertrechos para una verdadera guerra de conquista de un pueblo libre que se agrupó en torno de la férrea figura de Juárez, hombre símbolo que se agiganta en dimensión ante el impacto de las fuerzas opresoras.

Juárez severo indio, tesorero y disciplinado idealista, expidió varias leyes justificadas por la necesidad de hacer frente a los acontecimientos históricos, rígidas disposiciones necesarias al estado de violencia guerrera y a la defensa de sus principios, es oportuno citar en este sentido, la ley de 25 de enero de 1826, contra los mexicanos traidores que auxiliaran a la Intervención francesa penándolos con la muerte, así como contra la *rebelión contra las instituciones políticas, bien se proclamara su abolición o reforma*, ley indispensable al mantenimiento del Gobierno Mexicano. En el aspecto financiero se vió precisado a imponer impuestos extraordinarios para obtener recursos para la campaña libertaria: 100 pesos por persona, 1% sobre capitales, un impuesto sobre fincas, otro de trincheras de tres reales semanarios a quienes no prestasen su servicio personal en las providencias defensivas, una derrama de 607.000 sancionada con el remate para los renuentes, un nuevo impuesto del timbre en los documentos, 159 sobre mercaderías de la Aduana de San Luis Potosí. Todas ellas me-

didadas justificadas por lo premioso de la urgencia de recursos.

La Intervención Francesa no obstante los esfuerzos de Juárez siguió su curso. Muerto Zaragoza, González Ortega tras heroica defensa rinde Puebla, con la mejor parte del ejército liberal. Aún en presencia de tan adversas circunstancias el pueblo mexicano lucha sin tregua por la recuperación de su libertad, a pesar de que algunos personajes como los generales Juan N. Almonte y Mariano Salas y algún aclesiástico de nombradía, deciden que la Nación adoptara un Gobierno monárquico, hereditario, con un príncipe católico; sigue la farsa de un plebiscito hecho ante la fuerza armada con actos de adhesión del mismo cariz, principalmente auspiciados por las clases llamadas altas del país— *el Acta la firmaron 15,000 individuos de la buena sociedad (José Bravo Ugarte Historia de México)*—y los doscientos notables aprueban por unanimidad: 1.—*La Nación Mexicana adoptará por forma la MONARQUÍA MODERADA, hereditaria, con un príncipe católico;* 2.—*El soberano tomará el título de Emperador de México;* 3.—*La Corona Imperial de México se ofrece a S.A.I. y R. el Príncipe FERNANDO MAXIMILIANO, Archiduque de Austria, para sí y para sus descendientes;* 3. *En el caso de que, por circunstancias imposibles de preveer, el Archiduque Maximiliano no llegase a tomar posesión del trono que se le ofrece, la Nación Mexicana se remite a la benevolencia de S.M. Napoleón III, Emperador de los franceses, para que él indique otro príncipe católico".* El 3 de octubre de 1863, se ofrece a Maximiliano y a Carlota, por una comisión que mandaba Gutiérrez de Estrada —de quien pensamos como Miramón— de la Asamblea de Notables, la Corona Imperial de México, quienes engañados sobre la importancia y representación de dicho grupo, no supieron ver en nuestro pueblo el espíritu de libertad ya expresado con gloriosa elocuencia por el hecho de armas de Zaragoza y aceptaron el 10 de abril de 1846.

En seguida y mientras el fausto de la Corte Imperial resquebraja las finanzas públicas de las cuales Napoleón III reclama la parte del león; los verdaderos mexicanos se insurreccionan por doquier y con el arma del ridículo, ironía natural de nuestro pueblo, componen coplas en que satirizan con agudeza a los personajes imperiales.

Maximiliano débil e impreparado, busca el apoyo de los liberales moderados; lo que consigue con ello son enemistades de los conservadores y ningún progreso en contra de los decididos a terminar con el grotesco imperial, Porfirio Díaz consigue importante victoria y lo que parecía empresa fácil, prueba su imposibilidad de consumarse. Napoleón III abandona a sus protegidos, el ejército francés se retira a Europa donde Alemania amaga el poderío de Francia que tiene su principal ejército comprometido en México. Maximiliano permanece con los conservadores Miramón, Márquez Mejía y tras Querétaro, el drama tiene su epílogo con el Cerro de las Campanas y con la entrada de Juárez en la Capital el 15 de octubre de 1867.

La Deuda Exterior crece enormemente a través de este episodio histórico, ya que Maximiliano estuvo obligado a utilizar el crédito pa-

ra recabar recursos para subvenir a los gastos del Imperio y de la lucha y a las exigencias de Napoleón III; es por tales motivos, que se contrataron en París durante los años de 1864 y 1865 dos empréstitos que de 732,592,960 francos —importe primitivo— se tornaron en 309,772,442 francos, ya que lo restante se destinó al pago de primas a los suscriptores, comisiones, gastos, pérdidas, réditos no vendidos de dos años y garantías para la lotería de la amortización. En cuanto al criterio de selección para los gastos, nos dará una idea la disposición que se hizo de los 309,777,442 francos excedentes, que se utilizaron en la siguiente forma: 72,971,755 en réditos de la Deuda Inglesa, que pudieron pagarse en 50 años al tres por ciento; 135,683,032 para tropas y gastos de guerra de los franceses; 62,600.00 para las reclamaciones francesas, en su mayoría fraudulentas; 642,263 como donación a la familia de nuestro otro emperador, Iturbide; 13,255,912 en ganche y transporte de austriacos y belgas para que combatieran por el Imperio; 37,579,025 sueldos de de Maximiliano y Carlota, —como se ve elevados— gastos secretos, y del Gabinete Imperial, reparación y mobiliario de palacios, etc. etc. lo que nos da un total de 22,735,987 con un déficit sobre lo recibido de los empréstitos de 12,963,545 del cual hacía responsable Maximiliano a Napoleón y Napoleón a Maximiliano.

Dichos empréstitos fueron comentados por D. Manuel Payno con certero juicio *Los préstamos de París pueden definirse así; al negociar los títulos se perdía el cuarenta por ciento; en gastos y comisiones corrientes futuros 20, del 30 restante, Napoleón tomaba con diversos pretextos 25 por 100; y el 5 que quedaba para Maximiliano, formaba el total de 100, con que se pretendió gravar a México. Además se le hacía reconocer una deuda enorme por los gastos de guerra.* (11) Es claro que Napoleón III explotó hasta la iniquidad al Erario Mexicano.

El mismo D. Manuel Payno nos informa, en la Memoria de Hacienda de 1868, que la Deuda Exterior aceptada por Maximiliano ascendía a 307,951,351 pesos.

El Gobierno de D. Benito Juárez —en atención a la calidad de Gobierno usurpador del Imperio— desconoció inmediatamente las obligaciones contraídas por Maximiliano, reduciendo en consecuencia de modo considerable el importe de la Deuda Exterior. En este mismo año se celebra la convención diplomática americana en Washington donde una comisión bipartita mexicanoamericana, se ocupó de reconocer y sentar las bases para la liquidación de los adeudos de México para con los Estados Unidos y de estos para con nuestro país, con un deficiente reconocido por nuestro Gobierno de 3,975,122.79 quien hubo de cubrirlo en anualidades de 300,000 pesos hasta su extinción en 1890, dichos pagos fueron verificados con toda acuciosidad lo que no era de esperarse por el estado de las finanzas públicas.

(11) Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos de la Intervención Francesa y

Esta convención marca el fin de las convenciones diplomáticas extranjeras, francesas, inglesas, españolas y americanas de tan ruinoso memoria, por lo cual creemos debido incluir la mención que de las mismas hace D. Manuel Payno. *El sólo nombre de un barco de guerra nos llenaba de pavor, el anuncio de la venida de una escuadra se consideraba como una terrible calamidad, y la nota insolente de un ministro extranjero bastaba para destruir la mejor de las combinaciones hacendarias. Se creía vulgarmente que existía la independencia, y en la realidad estábamos sujetos a diversas voluntades extrañas. . . . se satisfacía una reclamación injusta, se pagaba una deuda, se accedía a una convención. . . . se hacían negocios ruinosos antes que disponer del dinero destinado a los pagos diplomáticos, o a la deuda extranjera; todo era en vano; nada era bastante, una exigencia traía otra; un pago, otro más; una pretensión, otras mil. Eran las olas del mar que se sucedían eternamente las unas a las otras, y siempre estábamos amenazados y acongojados por el enojo de su Majestad Británica o con la cólera del rey o emperador de los franceses, y esperando de un momento a otro momento ver bloqueados nuestros puertos o bombardeados otra vez el viejo castillo de San Juan de Ulúa. no era vida, sino agonía. Ningún gobierno era posible, como no lo fué tampoco el de Maximiliano.* Dicha descripción reseña admirablemente a mas de los motivos de las convenciones y su influencia en las finanzas públicas, la situación entera del país durante todo este episodio de la vida independiente tan agitado y doloroso, tan sangriento y devastador, tan ruinoso e inseguro, que como dice D. Manuel, no era vida sino agonía.

Para concluir nos referiremos al balance de la Deuda Exterior e Interior al final de esta etapa de nuestra historia. En la Memoria de Hacienda de 1868 que ya antes citamos, en la que se nos entera del desconocimiento de los créditos a cargo de Maximiliano por Juárez, se asienta asimismo, el importe de la Deuda Exterior reconocida por el Gobierno liberal, que se hace consistir en 85.202,845.49 pesos.

Por lo que se refiere a la Deuda Interna, será necesario advertir con Castillo —Op. cit.— que: *Desde el 21 de junio de 1867 fecha de la ocupación de esta ciudad liberal —la de México—, se comisionó al Sr. Payno y otros notables hacendistas para la compilación de datos y el estudio necesario al arreglo de la Deuda Interior, dando por resultado la revisión decretada por las leyes de 19, 20 y 21 de noviembre de 1867, que previnieron el examen de los títulos de crédito en circulación y la presentación de comprobantes de reclamaciones por créditos contraídos para sostener la guerra contra la Intervención extranjera, para cuyo pago se contaba con una buena parte que se destinó de los productos de la nacionalización de los bienes que administró el Clero.* Lógico es suponer que el examen y reconocimiento de los créditos hubo de prolongarse en el tiempo merced a las dificultades naturales de las conversiones y consolidaciones y modificaciones, necesari-

rias a una tal diversidad de créditos y a la discriminación que ello implica. De ahí que no fuera dable un cálculo exacto de la Deuda Interior. Sin embargo D. Manuel Payno en la multicitada Memoria de Hacienda de 1868, nos da como probable una cantidad de hasta ochenta millones de pesos, cuya cifra en relación a la de 85.202.845.49, saldo de la Deuda Exterior, nos ofrece el balance final del ejercicio crediticio del empréstito en las mas mas agitada etapa de nuestra convulsa historia.

La paz nos encontrará ahora en una era de reconstrucción en todos los campos de la actividad humana.

PARTE CUARTA.—DEL FIN DEL SEGUNDO IMPERIO A LA REVOLUCION DE 1910

La Administración de Juárez inmediata al restablecimiento de la República, comprendió dos periodos, el uno completo —1867 a 1871— y el otro interrumpido por la muerte del prócer —1871 a 1872—. Recibió la Nación de tal modo exhausta por las continuas guerras anteriores y la de Intervención y del Imperio, en la que tan prominente parte estuvo a su cargo; por el desempeño de su propio Gobierno urgido de recabar fondos para satisfacer la necesidad de dinero para la guerra libertaria y el del Imperial con su derroche ya reseñado y las exacciones de Napoleón; todo ello aumentado a la devastación de la propiedad que dicha guerra y la antecedente de la Reforma consumaron; que en el año de 1869, Mariano Galván Rivera nos dice: *La miseria pública notoria, el comercio, la industria, la agricultura están en sumo estado de languidez; ni los usureros encuentran colocación a su dinero; hay una epidemia de suicidios y no pasa día en que la imprenta denuncie alguno; los asaltos y robos son más frecuentes acaso que antes de expedirse la famosa ley de suspensión de garantías en estos delitos.*

Dicha ley fué expedida por Juárez en uso de las facultades extraordinarias que le concedió el Congreso ante la creciente criminalidad y anarquía en el país.

No obstante lo anterior y algunos otros factores perniciosos de que más nos ocuparemos, el Gobierno Juarista pretendió arreglar los negocios concernientes a la Deuda Pública Interior mediante las leyes de 19, 20 y 21 de noviembre de 1867, expedidas recién terminada la contienda y por las cuales se prevenía la formación de varias comisiones que se ocuparían de la liquidación y reconocimiento de las diversas obligaciones a cargo del Gobierno Federal. Una vez constituidas dichas misiones, se entregaron al desempeño de su trabajo obstaculizado grandemente por la multiplicidad de créditos existentes, razón por la cual diez años más tarde se presentó la necesidad de ampliar el plazo concedido para su desempeño.

En materia de Deuda Exterior, poco después de concluida la Intervención Francesa y el Imperio, se iniciaron pláticas con los acreedores extranjeros que tuvieron efecto del año de 1868 al de 1870, con

el objeto de conciliar los intereses de los extranjeros y el Gobierno presidido por Juárez, sin embargo de lo cual no se pudo llegar a ningún acuerdo digno de comentario, pues tanto en esos años como en los subsiguientes los problemas internos y la reconstrucción de la economía del país, dificultaron un mejor logro de los propósitos de la Administración.

Por otra parte, aun se tenía que luchar con la existencia en Yucatán y Chiapas de las guerras de castas y en algunos otros estados de la República —Durango, Chihuahua y Nuevo León— con las repetidas y destructoras incursiones de los indios fronterizos. En los estados miembros de la Federación imperaba la anarquía, resultante del caciquismo más o menos grande empotrado en la República a través de sucesivas administraciones: Puebla, Tamaulipas, Sinaloa, Jalisco y Guerrero, presenciaron insurrecciones contra sus gobernadores; por su parte Yucatán, contempló a los pronunciados derrocar a dos de los suyos, Manuel Cirerol y Manuel Peraza—; Querétaro, Puebla, Jalisco y Guerrero, en sus conflictos internos entre la legislatura local y los gobernadores, necesitaron de la acción del Congreso para su resolución; en Aguascalientes, el gobernador provisional no entregó el cargo al titular; en Guerrero, los candidatos a la gubernatura lucharon con las armas; en Jalisco dos gobernadores al mismo tiempo ocuparon el puesto aun cuando no hubo hechos bélicos. La intervención del Gobierno Federal en semejantes contiendas que ponían en peligro la situación entera y la seguridad del país, fué de un atinado carácter pacífico para dirimir las dificultades; nombrando aquí y removiendo allá a quienes a su juicio justificaban dicha conducta: Don Juan N. Méndez y D. León Guzmán fueron removidos en Puebla y Guanajuato; en los Estados de Yucatán y San Luis se designó para ocupar el Ejecutivo a los generales Vicente Mariscal y Mariano Escobedo y se apoyó a Gómez Arce en Guerrero.

Fueron causas primordiales de la anarquía nacional domeñada poco a poco por el Gobierno, que promovían la insurrección contra él mismo: el hábito arraigado de la guerra civil, los intereses poco afectos a plegarse a las Instituciones creadas por la constitución de 57 y mantenidas por Juárez, y los obstáculos a la gestión presidencial de la minoría del Congreso y de la Corte, de la cual renunciaron dos ministros, a pesar de las facultades extraordinarias concedidas al presidente, principalmente en Hacienda y Guerra, a virtud de la poco equilibrada situación del país y de las insurrecciones que a renglón seguido exponemos.

Varias insurrecciones pretendieron derrotar al gobierno constituido, algunas de escasa importancia debidas a partidarios del muerto Imperio y otras en número de cuatro de mayor significación; una en 1868, otra en febrero de 1869, otra más en 1869 —1870 y la de 1871— 1872. La de menos trascendencia fué la de 1860 realizada por Negrete en favor del general González Ortega y en la cual su cabecilla sólo obtuvo constantes fracasos, intentó de nueva cuenta en febrero de

1869 su cometido en la ciudad de Puebla y fué derrotado dejando más de trescientos prisioneros en San Martín de Atexcal. La insurrección de 1869 — 1870 se inició en el Estado de San Luis Potosí y se unieron a ella el Gobierno de Zacatecas, la guarnición de servicio en Orizaba y un contingente respetable de las tropas de Guadalajara y Querétaro. Los generales Escobedo y Rocha contuvieron a los insurrectos infligiéndoles sendas derrotas en la Cal y el Charquillo. La insurrección de mayor importancia por su vigorosa resistencia y extensión fué la de 1871 — 1872, iniciada en Tampico, fué prontamente reprimida en ese lugar, continuó en la Ciudadela de México donde fué igualmente derrotada, pero no obstante ello, se levantaron en armas en Zacatecas Donato Guerra; en Oaxaca Félix y Porfirio Díaz, en Puebla el general Juan N. Mández y algunos más en el norte. Durante dicha rebelión el general Porfirio Díaz dió a la publicidad el llamado Plan de la Noria, en el cual bajo el estandarte *Constitución de 1857 y la Libertad* decía que: *La reelección indefinida, violenta y forzosa del Ejecutivo Federal había puesto en peligro las instituciones.* Los insurrectos fueron derrotados en varias ocasiones seriamente y mantenían el Estado de Chihuahua en su poder tras derrotar a su vez al general Luis Terrazas, cuando sobrevino la muerte del Indio de Oaxaca —18 de julio de 1872—.

Gran pérdida para la Nación Mexicana fué la muerte del *Bene mérito de las Américas* de quien se ha dicho: *Juárez salvó la Constitución de 1857 y salvó la República y la independencia con las cualidades excelsas de su carácter indomable.* Su espíritu libertario y sus grandes cualidades políticas —en el buen sentido de la palabra— nos proporcionaron una forma institucional bajo la cual hemos vivido desde entonces; se enfrentó ruéseltamente a los enemigos del país y de sus instituciones con el baluarte del Derecho y de las armas cuando éste no fué suficiente, saliendo victorioso en sus propósitos relevó al país del cumplimiento de las obligaciones financieras hijas del abuso imperial y consiguió darnos una forma definitiva de gobierno que impidió continuaran las guerras civiles tan penosas para la nacionalidad mexicana con tal pretexto; fué asimismo la alta figura central de México durante la guerra con los franceses y el representante irreconciliable de la oposición al Imperio, cuyo desastre final fué en gran parte mérito atribuible a D. Benito.

Sucedió en la presidencia de la República con el carácter de interino primero y propietario más tarde Sebastián Lerdo de Tejada, Ministro que fué de Juárez y director desde el Ministerio de Relaciones de gran parte de la política del anterior régimen; continuó la misma directriz reconstructiva del gobierno que le precedió, y tuvo que luchar en contra de los mismos factores con que se enfrentó en su gestión ministerial; con las constantes dificultades creadas por la sucesión gubernamental en los estados, auspiciadas en parte por la libertad que intentó dar a los comicios; su período, que abarcó desde el 19 de julio de 1872 al 20 de noviembre de 1873, transcurrió sin conseguir

ningún arreglo definitivo de la Deuda Interior o Exterior, merced a las grandes dificultades que la tarea reconstructiva implicaba, tarea a la que se oponía la insurrección autora del Plan de la Noria a la cual puso fin con la amnistía general decretada el 27 de junio de 1872 en los siguientes términos: *Por todos los delitos políticos cometidos hasta hoy sin excepción de persona alguna.* A pesar de dicho decreto Lerdo fué víctima de la revolución de Tuxtepec, acaudillada por el general Porfirio Díaz, con su doctrina de a no reelección del presidente o los gobernadores y de la oposición que el presidente de la Suprema Corte mediante su doctrina de la incompetencia de origen, cuya idea de resolver sobre la legitimidad o no legitimidad de las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales, en los casos de amparo suscitados por actos reclamados conforme al artículo 16 constitucional, fué posteriormente rebatida por Vallarta al aclarar que el citado artículo se refiere a la competencia o radio de acción de las autoridades y de ninguna manera a su legitimidad o incompetencia de origen. Por otra parte tal tesis, daba un poder omnímodo a la corte pues le erigía en juez de la legitimidad de todas las autoridades de la República, originando carencia de seguridad de equilibrio y respeto, para las decisiones que emanaran de las autoridades siempre expuestas con dicha tesis a que el fallo de la Corte las dejara sin atribuciones. Refutada y declarada inválida dicha tesis por el Congreso y el Presidente, Iglesias se retiró a Salamanca donde publicó un manifiesto y fué proclamado presidente por la legislatura de Guanajuato. Mientras tanto, el general Díaz victorioso en Tecuac, entró a la Capital de la República al frente de los revolucionarios, donde tuvo una entrevista con Iglesias, en la cual se demostró lo inconciliable de sus puntos de vista —pues Iglesias quería elecciones libres sin la presión de las tropas de Díaz y éste deseaba la desaparición total de los elementos Lerdistas para suplantarlos con nuevos hombres públicos provenientes en su mayor parte del movimiento por él acaudillado— Iglesias se separa de Díaz y es derrotado con las armas en sus pretensiones, quedando el general Díaz dueño del país.

El régimen del general Díaz comprende 35 años de dominación ininterrumpida y 9 períodos presidenciales de 4 años, salvedad hecha del penúltimo que lo fué de seis, ya que apenas empezado el último la Revolución Maderista y Zapatista puso fin a su larga dictadura. Política hábil a diferencia de Juárez en el mal sentido de la palabra se ocupó de insertar en la Constitución lo por él pretendido ya desde el Plan de la Noria y postulado básico de la Revolución de Tuxtepec: *No reelección del presidente y gobernadores*, atemperando su categórico contenido mediante la inclusión de las palabras: *Para el periodo inmediato*, que tras el gobierno pelele de Manuel González tuvo a bien suprimir por entero. González fué, por otra parte, procesado por peculado en unión de su Ministro de Hacienda Miguel de la Peña. Déspota autoritario —D. Porfirio— reprimió la oposición sin sujetarse a la legalidad sino cuando ésta fué conveniente a sus propósitos y ter-

minó con el bandolerismo utilizando la *Ley Fuga* a que había hecho referencia con vigor como uno de los grandes males que debieran suprimirse y erradicarse del país. Además mantuvo un estado de suspensión de garantías en algunos estados de la República muy a propósito para su decisión de terminar con las resistencias y oposiciones así como con el bandolerismo. su Gobierno admitió a los conservadores de nueva cuenta y aun a los eximperialistas como: Dublán, o los generales imperiales Gayón y Pradillo. Hubo varios intentos de los Lerdistas de derrocar a D. Porfirio —Escobedo, D. Julián Quiroga, etcétera— que fueron prontamente reprimidos sin formación de proceso a los cabecillas —general Filomeno Bravo— que fueron fusilados. A este respecto cedemos la palabra a José Bravo Ugarte cuya historia de México ha servido en gran parte para estos bosquejos históricos: *La represión —igual a la empleada en otros casos de entonces y después— alcanzó singular importancia por el número y calidad de las víctimas y lo escandaloso de su ilegalidad. Desde el 23 de junio había comunicado el Secretario de Gobernación Eduardo Pankhurst al gobernador de Veracruz, general Luis Mier y Terán, que en Veracruz se pretendía subvertir el orden sublevando a la guarnición y la tripulación del Libertad, y ordenaba que en caso necesario aprehendiese y remitiese a México a catorce personas cuya lista iba al margen, que activamente trabajaban por la realización de ese movimiento revolucionario. El mismo día (24 de jun.) que esta orden, recibió Terán la noticia de lo ocurrido en Tlacotalpan y Alvarado: procedió, pues a aprehender a los indicados por Pankhurst y por telégrafo informó al gobierno y pidió instrucciones; sin demora le llegó la respuesta y enseguida, antes de las dos de la mañana del 25 de junio (1879), mandó conducir los presos al cuartel del 23 batallón y, sin más formalidad que identificarlos, ordenó verbalmente que se les fusilara. Nueve fueron los ejecutados, todos comprendidos en la lista de Pankhursts. . . . Ituarte llamó asesino a Terán. Éste dijo a varios de ellos que los fusilaba por orden del presidente, porque eran conspiradores. Los cadáveres fueron festinadamente conducidos al cementerio y enterrados en la fosa común, y el juez del Estado Civil, Rafael Cortés levantó nueve actas de defunción "por muerte repentina". Cuenta D. José, que según Zayas Enriquez el telegrama dirigido a Terán que éste le enseñó decía "mátalos en caliente. Porfirio Díaz". Rabasa por su parte: aunque nadie dudaba de que (Terán) sólo había cumplido ordenes del presidente". Y el propio don José: crimen irritante desde el punto de vista de la Ley y sus formalidades —por que Díaz hacía gala de cumplirlas—. no parece que los fusilamientos de Veracruz lo hayan sido en el plano absolutista en que de hecho se hallaba el Dictador, en el cual estaban suspendidas las garantías por ser México entonces "un país en que no había respeto a la Ley y en que muchos ambiciosos, codiciosos y mentecatos estaban siempre procurando poner en libertad las fuerzas de la anarquía y la matanza" (David Hannay) a lo que cabría decir que los ambiciosos y los mentecatos pusieron en libertad al pueblo en 1810 del*

oprobio de la dictadura.

Hasta aquí el examen del aspecto político del régimen de D. Porfirio Díaz, como se podrá apreciar poco respetuoso de la libertad humana y de sus atributos de ciudadanía. En lo económico y particularmente en el aspecto del empréstito en sus dos fases de la Deuda Pública, Crédito Público, nos ocuparemos a renglón seguido.

Concluida la etapa de preparación en la vida independiente en la existencia de nuestro país, la alborada de la paz se prolonga en al atmósfera de la dominación Porfirista salvo excepciones de escasa importancia a las cuales nos hemos referido, atmósfera de dictadura cuya aparente calma favorece el desarrollo del progreso humano material. Sin embargo este mismo desarrollo de tipo económico se encontraba de cierto encausado por los hechos reales del marco histórico y no simplemente por las apariencias de prosperidad, así como condicionado por las oportunidades para futuros desenvolvimientos que eran posibles dentro del panorama general de la nación en la etapa histórica que nos ocupa.

A la economía de tipo feudal cuyo clímax y máximo auge se alcanza dentro de tan prolongado régimen, debe supeditarse el fenómeno del Crédito Público en sus varias manifestaciones.

Fué la dictadura Porfirista el necesario exponente de una producción de tipo feudal que de siglos atrás venía buscando una situación de calma y seguridad implantada no importa en que condiciones, para obtener su pleno desarrollo y su ruptura frente a las formas incipientes del capitalismo, que exige la organización de la vida estatal bajo condiciones de un enfoque más general y sistematizado para la mejor producción.

El Porfirismo sin duda es la fase álgida en nuestro país de esta forma de vida —feudalismo—, en sus diversas manifestaciones; en el campo donde el hacendado verdadero señor feudal, lucra con grandes extensiones bajo su dominio, dominio que incluye el factor trabajo, representado por grandes masas de campesinos ignorantes y desvalidos frente al poder económico del amo. La transformación del latifundismo eclesiástico —tan pernicioso para nuestra vida independiente y tan vigorosamente combatido por la Reforma y sus caudillos— en latifundismo laico, fué un proceso que a pesar de la sana y heroica determinación de la Reforma hubo de realizarse en un lapso no muy extenso de tiempo, durante el desempeño del régimen que nos ocupa.

Habría que consignar como factor importante la actuación en este sentido funesta de las compañías deslindadoras, verdaderas instituciones de despojo para los pueblos indígenas, que aumentaron mediante su oprobioso desempeño el patrimonio de los grandes señores feudales del campo. Quienes en las condiciones más favorables por la protección del gobierno para el cumplimiento de sus designios sin mayor esfuerzo, optan por el cultivo extensivo y no por el intensivo, con fundamento en la mano de obra barata hasta la explotación y la enorme cantidad de terreno a su disposición.

El orden y la paz basadas en el ejercicio de la fuerza, que este régimen omnipotente al parecer, traje consigo, dieron fuerte impulso a la industrialización del país, al mismo tiempo que dicho proceso era facilitado por la aparición del incipiente capitalismo. Pero siendo claro que el desarrollo paralelo del capitalismo y del feudalismo involucraba en sí mismo una contradicción, ello se manifestó en que la baja producción —proporcional— latifundista impedía la acumulación de grandes cantidades de dinero, amén de que las condiciones deplorables del trabajo comprimían y reducían enormemente el poder de compra de la gran mayoría de la población, factor indispensable para el desarrollo de la industria en gran escala, depositándolo en unas cuantas manos cuyas necesidades —savo las del lujo— se hallaban satisfechas. Ante esta trágica disyuntiva para el pueblo mexicano, el Porfirismo o sus técnicos optó por la solicitud de ayuda exterior y por el otorgamiento de subsidios a la industria.

Por consiguiente apareció el capital extranjero como un contingente necesario —ante el orden de ideas que no desea la supresión del gran terrateniente— para el fomento particular de la industria y la promoción del aumento de la producción de ese carácter. Por todo lo cual, en el último cuarto del siglo diecinueve, el país otorga toda clase de facilidades al capital —en su mayor parte ruinosas para el ulterior desarrollo del mismo— que proviene del exterior. Se dieron entonces al antes dicho capital, una serie ininterrumpida de facilidades y de condiciones por tal modo ventajosas, que se hizo de todo punto imposible la competencia de la industria nacional —que debió haber sido la fomentada—, razón por la cual no pudiendo establecerse con posterioridad una sana competencia, el monopolismo se extiende sin freno a la aparición de toda la gama de nuevas empresas, la explotación minera, el petróleo, la electricidad, los ferrocarriles, etcétera, germen de tantas y tan penosas dificultades para los subsiguientes gobiernos y el pueblo mexicano, que su conquista ha costado un agobiante esfuerzo y una sostenida angustia a nuestro país.

El juicio histórico debe considerar por cierto, que nuestra nacionalidad se ha enfrentado siempre, como país de economía rudimentaria, a la necesidad de utilizar para su progreso el capital extranjero, hecho que aun en la actualidad sobrevive y supervivirá por un largo periodo. Lo que sí debe anotarse sin duda también, es que el gobierno de D. Porfirio se excedió por todos conceptos en las garantías y seguridades dadas a dicho capital, pues siendo su etapa la del desmesurado desarrollo de los países capitalistas que tendían a explotar sus recursos en inversiones foráneas y si la visión de conjunto hubiera sido eficiente se habría sí, incrementado la importación de ese mismo capital, pero no en condiciones que representaban la venta de la industria y el comercio de nuestro país, excepción hecha de los privilegios agrícolas que estaban en manos de unos cuantos terratenientes y cuya desigual distribución era precisamene la causa del estado de pobreza y de incapacidad de adquisición de gran parte —la mayor— del pue-

blo mexicano. Asimismo, la industria mexicana no tuvo ningún apoyo y el fomento de la misma no sólo no se intentó, sino que mediante un exceso de facilidades para los inversionistas extranjeros se detuvo su desarrollo.

A modo de ejemplificación de lo dicho con anterioridad y con el objeto de demostrar la actitud del capital extranjero y la condescendencia del gobierno para sus propósitos que nunca tuvieron como mira los intereses del país que los acogía, trataremos, aunque ello represente una ligera digresión del tema que nos ocupa, el caso de los ferrocarriles.

El planeamiento de estas vitales líneas de comunicación no obedeció a la voz de la necesidad de la circulación interna sino a la expresión del deseo de las industrias extranjeras —el capital era norteamericano— de importar y exportar sus productos y materias primas. En consecuencia nuestro sistema ferroviario consistía en esencia, en grandes esqueletos desprovistos de ramales accesorios tan beneficiosos para el contacto de la provincia con las demás zonas de producción y de consumo del país. Además de lo cual, regiones de gran importancia agrícola o de posibilidades industriales, fueron totalmente omitidas en la realización de los proyectos de ferrocarriles, los puertos —no de importación o exportación— y regiones costeñas no fueron comunicados y las regiones lejanas del centro siguieron siéndolo pues no se hizo nada en ese sentido —aislamiento de Yucatán y Baja California—. Esta omisión que abandonó al país a un sistema de economía local, fué sin posibilidad de incorporarse a un desarrollo general, pues con la falta de visión característica del que va al logro del lucro y no del bienestar colectivo, se abandonó al comercio interior separado por los obstáculos que la naturaleza dió a nuestra irregular y anfractuosa configuración territorial. Ello que iba en incremento de la importación y exportación de materiales y servicios, detenía el desarrollo de la industria y el comercio en las otras ramas de posible actividad.

Todo el complejo anteriormente descrito hubo de reflejarse en la práctica hacendaria. Y así, en lo que relata al capítulo de ingresos, éstos provenían casi exclusivamente de los impuestos sobre importaciones, pues que, el otro renglón importante de gravarse: el de exportaciones, permaneció mucho tiempo virgen de gravamen de especie alguna; en cuanto a los terratenientes pagaban sumas de escasa importancia; y por lo que hace a las nuevas empresas industriales, se veían exentas de impuestos y percibían en ocasiones ayuda económica del Erario.

No obstante todo lo cual se presenta ante nuestra consideración presupuestaria, la existencia de una constante suma favorable a los ingresos en relación con los gastos. Como ya hemos dicho con anterioridad, el superavit en la Hacienda Pública a la luz de la nueva concepción de la Deuda, o la simple correspondencia de los ingresos con los gastos, no es indicio seguro de la prosperidad del país que se analiza, pues ello tan sólo debe interpretarse como la exposición de un

estado financiero de cuentas y sólo cobrará vida al analizarse el renglón de gastos y constatar su eficiencia en el financiamiento de nuevos renglones de actividades económicas productivas.

Exposición clara del error que implica suponer el progreso económico y cultural de un país supeditado a la aparición de una favorable curva de ingresos en relación con los egresos, sin una comprensión de lo que deben ser los gastos, es el caso concreto del Porfiriismo en el que la ceguera crónica de un grupo de dirigentes de estrecho criterio y más estrechas ideas, que no quisieron ver la atribulada situación económica del pueblo; la ignorancia, que requiere una ampliación de los sistemas educativos y un gasto eficiente en ese sentido; la ingente necesidad anteriormente subrayada, de una circulación interior de la riqueza por medio del comercio y de la industria, que para su aparición en más de los centros preestablecidos clamaba por comunicaciones internas útiles y profundas; la sin duda también necesarísima, implantación de sistemas de riego en un país esencialmente agrícola como lo es el nuestro y el aprovechamiento de los recursos naturales en las diversas formas de energía.

Sorprende sobre manera el hecho de que los científicos y demás sabios de la época entronizados en el poder, dispusieran de dicho superavit en la construcción de obras de ornato, buenas en una etapa de suficiencia nacional, pero de todo punto absurdas en la que nos ocupa, necesitada como antes se ha dicho, del fomento de todas las actividades productivas. Así, por solo citar un ejemplo, del superavit genérico hasta 1910 que alcanzó la alta cifra de ciento treinta y seis millones de pesos, se emplearon sesenta y un millones de pesos, en la construcción totalmente ociosa de la columna de la independencia, pues si bien es cierto que los autores de la misma merecen todo nuestro respeto y consideración, no es comprensible que su mismo espíritu progresista al recordarse en tal forma, diera pábulo a una rémora de tales proporciones en el presupuesto de un país, que reiteramos, angustiosamente pedía la inversión de dicho superavit presupuestal en la satisfacción de las más apremiantes necesidades; en los renglones relativos al embellecimiento del edificio de la absurda construcción del Palacio Legislativo —hoy, paradoja, monumento de la Revolución—; y en la edificación del arquitectónicamente híbrido Teatro Nacional, amén de otras pequeñas obras del mismo tipo.

Esta apariencia de bonanza de ninguna manera sostenible a la luz de la contradicción feudalismo —capitalismo y a la miseria de las clases opresas por el terrateniente y el inversionista extranjero; la burguesía, elemento progresista que deseaba suceder en el manejo de los diversos ordenes de la vida estatal al ya anquilosado régimen, se veía detenida en sus intentos de abrirse paso hacia un mejor destino y fomentaba al par que sentía, en las otras clases, el descontento ya de por sí ampliamente patente en las emanaciones que del estado de opresión aportaba la clase inferior de esta pirámide —parangoneando a Kelsen— cuyo vértice lo formaba esa serie de pocos privilegiados. Asimismo,

el capitalismo mexicano estrangulado por el extranjero, en sus convulsiones buscaba la supresión de tal estado de cosas, que merced a la impericia de los gobernantes había dejado toda actividad positivamente remunerativa a los inversionistas extraños.

En consecuencia, al celebrarse el centenario de la proclamación de nuestra Independencia, este régimen podrido vió aparecer las fuerzas liberadoras de esta oprobiosa situación en la persona de los primeros revolucionarios, que a semejanza de los insurgentes querían liberar al país de las presiones extrañas y las incompatibilidades internas. Este movimiento que en principio acaudilló D. Francisco I. Madero, encontró prontamente un respaldo y una afirmación muy superiores a lo que los optimistas detentadores del poder en este período pudieron haber supuesto y ello —la extensión y profundidad— del movimiento revolucionario, es a nuestro entender una axioma demostratorio de la imposibilidad de que se mantenga un régimen que abriga ideas tan deficientes en materia financiera como lo fué el de D. Porfirio Díaz a pesar de que el servicio de los empréstitos dentro de su transcurso y el crédito mismo del país eran sobre manera solventes.

Una vez comentado el desempeño de D. Porfirio en la materia objeto de este trabajo y puestas de relieve sus deficiencias y al mismo tiempo el debido enfoque para juzgar la gestión hacendaria de su régimen, parece conveniente exponer en detalle las operaciones que en materia de Deuda Interior y Exterior y por consiguiente en lo relativo al empréstito tuvieron efecto durante el curso de la dictadura, razón por la cual nos referiremos a partir del año de 1876 hasta llegar al de 1911 a dicha particular tarea.

Ya se ha dicho en su oportunidad, que en los años de 1867 por medio de las leyes de noviembre creó D. Benito Juárez comisiones encargadas de arreglar lo concerniente a la Deuda Interior; y que de 1868 a 1870 hubo negociaciones con sus acreedores extranjeros sin llegar a acuerdo alguno por circunstancias ya reseñadas; pues bien, el 15 de octubre de 1877 durante el primer período de Díaz, el Ejecutivo a su cargo formuló un proyecto de conversión y consolidación para ser estudiado por los integrantes del Congreso de la Unión, quienes no mostraron mayor interés en expeditar los trámites necesarios y el estudio de lo enviado por el Ejecutivo. Es hasta el año de 1880 cuando buenamente resolvieron se instaurara una comisión para cumplimentar con lo requerido por el proyecto. Pero por lenidad de los integrantes designados no se hizo nada de resultados prácticos, tomándose la primera providencia efectiva con la ley del 22 de junio de 1885 de que más tarde nos ocuparemos. Por lo que respecta a la Deuda Interior se instauró —14 de junio de 1883— mediante decreto la llamada Junta de Crédito Público con el objeto de que estudiase y diera bases para examinar y reconocer, liquidar y convertir, la Deuda Interior, la Junta no llegó a terminar su cometido, pues antes de que tal cosa ocurriera, se expidió la ley antes citada durante el segundo período de Díaz subsecuente al de González, destinada a consolidar y convertir la Deuda,

extendiendo sus prevenciones a la Exterior.

Con acuerdo a lo mandado por la ley, la Agencia Financiera encargada del servicio de la Deuda en Londres, se atribuyó el registro, reconocimiento y conversión de los títulos y reclamaciones de los acreedores ingleses a cargo del gobierno. Se creó por otra parte, en el aspecto de la Deuda Interior, mediante ley del 29 de enero de 1886 la Dirección de la Deuda Pública, igualmente designada para el registro de puración y posterior reconocimiento de las reclamaciones de acreedores en el interior de la República.

La primera operación efectiva se concertó con los acreedores extranjeros tenedores de bonos el 23 de junio de 1886, consolidación que cifró a nuestra Deuda Inglesa en setenta y cuatro millones cuatrocientos once mil quinientos pesos, con la alternativa favorable a nuestro gobierno de redimir los bonos al 40% de su valor nominal, utilizable hasta el 31 de diciembre de 1890; y al 50% transcurrida esa fecha. La negociación fué excelente en virtud de que con anterioridad a que se verificara, la Deuda Inglesa tenía un monto de ciento veinte millones de pesos.

En el año de 1888 a fin de convertir los bonos utilizando la opción dada a nuestro gobierno por el convenio de 1868, tuvo lugar la famosa conversión Dublán, autorizando el Congreso al ministro de hacienda de ese nombre, para contratar un empréstito por valor de diez millones quinientos mil pesos, cosa que éste hizo con la casa Bleichroder de Berlín, ya que a los banqueros ingleses no les convenía prestar el capital, por que ello permitiría comprar al gobierno los bonos de la Deuda a un precio inferior a la mitad de su valor nominal. Dicho empréstito se colocó al 86.68 de su valor nominal y el capital obtenido se empleó en utilizar la opción del arreglo de 1868, de que antes hemos hablado. De ese modo, la deuda contraída con los ingleses se redujo de setenta y cuatro millones ciento once mil quinientos pesos, a cerca de treinta millones, además de que la nueva condición de la Deuda implicaba un ahorro cada año de un millón seiscientos mil pesos por concepto de réditos. La conversión Dublán fué indiscutiblemente una de las mejores operaciones en materia de Deuda Exterior. Transcurrido un año a partir de la conversión antes reseñada, se firmó un contrato con la misma Casa Bleichroder el diecinueve de julio, mediante el cual se concertó un nuevo empréstito por valor de 6.000.000 millones de libras esterlinas; los títulos fueron colocados al 88.75% con una garantía de la afectación del 12% de los productos aduanales. Ya en 1893 con el designio de arreglar y consolidar la Deuda Flotante, se realizó un nuevo empréstito con la misma casa por valor de \$ 3.000.000 de libras esterlinas. En los años subsiguientes no se realizaron más operaciones que las relativas al pago de amortizaciones y réditos llevado a cabo de manera puntual. En consecuencia, hacia el año de 1897 la Deuda Exterior de nuestro país podría reducirse a los siguientes datos:

Suma restante del empréstito por valor de diez millones quinien-

tas mil libras realizado con Bleichroeder; cincuenta y un millones dieciséis mil cuatrocientos veinte pesos; suma restante del empréstito por valor de \$ 6.000.000 de libras con el objeto de atender a los créditos de ferrocarriles; veintinueve millones quinientos sesenta y seis mil seiscientos ochenta pesos; suma restante del empréstito de tres millones concertado para el arreglo y consolidación de la Deuda flotante: catorce millones ochocientos ochenta y siete mil novecientos veinte pesos; empréstito con garantía en el Ferrocarril de Tehuantepec. Trece millones quinientos mil pesos; lo que da un saldo total de la Deuda Exterior de México de: ciento ocho millones novecientos ochenta y un mil veinte pesos.

En cuanto al resultado en materia de Deuda Interior de los trabajos de las comisiones encargadas de su arreglo, liquidación y depuración, concluidos en 1886, a los que habrá que agregar lo proveniente de la Deuda flotante desde 1882, excepción hecha de los certificados amortizados a partir de ese año de 1897, quedando como importe de los certificados expedidos en junio del año citado, no amortizados: Doscientos noventa y un mil ochocientos cincuenta pesos y como importe de la Deuda Interior el siguiente: suma resultante de capitales reconocidos como legitimamente adeudados: treinta y cinco millones novecientos sesenta y ocho mil seiscientos treinta y ocho pesos noventa y siete centavos: suma resultante de réditos reconocidos como legitimamente adeudados: siete millones cuatrocientos cincuenta y nueve mil setenta y tres pesos ochenta y tres centavos; lo que nos ofrece un total de: cuarenta y tres millones cuatrocientos veintisiete mil setecientos doce pesos ochenta centavos.

Como se comprenderá el arreglo definitivo de la Deuda Interior fué de gran trascendencia para la facilidad de las operaciones financieras del Gobierno y para el conocimiento nunca antes preciso de lo debido por este en dicho renglón, la anarquía en esta materia anterior al año de 1896, era funesta para la práctica de las operaciones hechas sobre datos inciertos al extremo de que, las reclamaciones y créditos en que se originaba eran de múltiples características y de gran disparidad de orígenes, además de que su legalidad o legitimidad era con frecuencia incierta, los valores atribuidos a dichos créditos eran asimismo difíciles de determinar, por las reiteradas operaciones de conversión y consolidación y por las diferentes ocasiones en que se hacían abonos a cuenta de su amortización e intereses. En suma no se sabía con precisión, cuantos y quienes eran los acreedores del gobierno y a que valor ascendía el crédito por ellos detentado, ni por otra parte cual sería el procedimiento debido para pagarlos. Todas ellas especiosas razones, para que el Gobierno agradeciera la terminación del arreglo definitivo de la Deuda Interior pues en tal forma, se liquidaba una época extensa de desórdenes e incertidumbres en lo que se refería a sus compromisos y adeudos, obteniendo en cambio una segura pauta para la resolución de los problemas que dichos adeudos y compromisos entrañaban.

De acuerdo con todos los anteriores datos parece conveniente una visión numérica de conjunto del monto de la Deuda Nacional, que nos ofrece en 1897 la suma de la Deuda Interior, la Exterior y la Deuda Flotante:

Deuda Interior	\$ 43.427.712.80
Deuda Exterior	\$ 108.981.020.00
Deuda Flotante	\$.291.850.00
Total	\$ 152.700.582.80

La Deuda Nacional ya bien definida en el año de 1897 como reseñamos, inició su decrecimiento progresivo con los pagos puntualmente efectuados por el Gobierno de D. Porfirio. En los años que siguen a este periodo la importancia del empréstito y del por consiguiente, Crédito y Deuda Públicos, ya decreciente desde el principio del régimen Porfirista, se reduce y ya no es por más tiempo esta manifestación del Estado la directora de la actividad económica, ni de ninguna manera el índice de la prosperidad o depresión de la Hacienda Pública y del Estado General de las finanzas del país, ocupa pues en el orden de importancia de fenómenos de crédito, un lugar menos prominente y no es su influencia notoria en la solidez o ineffectividad del Gobierno. Ello por que no determina la prosperidad de la Hacienda Pública y asimismo, su intervención no es patente en los mercados interiores de capitales y como consecuencia no imprime al tipo de interés sus características, sin dejar de tener una influencia si se quiere secundaria en la vida general del País. Por todo lo cual, el empréstito se torna y el crédito público también en un problema casi exclusivamente de carácter presupuestario. En consecuencia hemos de advertir una marcada disminución en los medios informativos a este respecto a pesar de que su estudio es siempre necesario para lograr una visión de conjunto de la realidad, sino otra cosa histórica, de determinado momento en la vida del país. Hecha esta salvedad habremos de ocuparnos de una parca reseña de los acontecimientos susceptibles de conocerse en este sentido.

Ya hemos dicho anteriormente la regularidad observada por el Gobierno en el servicio de la Deuda y es de consignarse que la partida mayor del presupuesto fué la destinada a dicho fin, en consideración a una política financiera en este aspecto sana, de cumplir firmemente con los compromisos contraídos en el extranjero y por tal modo afirmar el prestigio crediticio del Gobierno. El 1o. de julio de 1899 se da cumplimiento a la ley expedida por el Congreso de conversión de la Deuda Nacional, que habría de ser pagadera en oro en sus diversos créditos con intereses iguales o menores del 8%, firmando un contrato con la Casa Bleichróder, con J. P. Morgan de Nueva York y con el Deutsche Bank, en virtud del cual se pusieron a disposición del gobierno dos cupones trimestrales, que con acuerdo a los anteriores convenios debieran permanecer en poder de la Casa Bleichroder, hasta la total amortización de los empréstitos de 1888, 1890 y 1893. Entre los acuerdos que se convinieron en esta transacción se

obtuvo la desaparición de la garantía consistente en las contribuciones directas del D. F. y la garantía consistente en un gravamen hipotecario sobre el Ferrocarril de Tehuantepec. Por todos los conceptos enunciados se obtuvo un ahorro anual de ciento treinta mil libras y finalmente, se consolidó la Deuda por medio de una emisión de bonos de idéntico tipo de interés del 5%.

Cuando termina el año de 1899, la Deuda Pública alcanza las siguientes cifras: :

Capital y réditos de la Deuda Federal para pagarse en moneda extranjera \$ 108.945.084.00.

Deuda federal para pagarse en plata, por los cupones y réditos que no se habían cobrado \$ 114.582,647.93.

Créditos a cargo del Erario sin cobrar. \$ 853.653.619.21.

Total de la Deuda \$ 224.441.351.14.

La regularidad de los pagos, efectuados en esta materia por el gobierno de Díaz, motivó una disminución progresiva aún cuando no rápida, de la Deuda a través de los años de 1901, 1902 y 1903. En este último año se emitieron los Bonos del Empréstito Exterior Municipal del 5% por valor de nueve millones ochocientos cuarenta y un mil pesos y obligaciones del Tesoro al 4.5% de interés por valor de: doce millones quinientos mil pesos y en 1904 se emitieron nuevamente obligaciones del Tesoro por cerca de \$ 7.000.000 de pesos al par que se solicitaba en ese mismo año, un nuevo empréstito en oro al 4% de interés por \$ 40.000.000 de dólares, que al cambio de aquel tiempo sumaban \$ 80.000.000 de pesos, con el objeto de subvencionar a los Ferrocarriles Mexicanos de Veracruz al Pacífico y para amortizar algunos pagarés de la Tesorería. Al concluir el ejercicio fiscal en 1904, el 30 de junio de dicho año, la situación en números de la Deuda Nacional era la que a continuación se expone:

Deuda Extranjera	\$ 112.773.003.25
Deuda Interior	160.512.001.95
Deuda Flotante	1.269.883.46
Suma	274.554.838.66

En el año inmediato posterior, es decir 1905, el establecimiento de un nuevo tipo de cambio para la moneda nacional, originó una elevación muy considerable de la Deuda Nacional. Cuyo aumento fué comentado en atinadas palabras que transcribiremos por su importancia: *Lo explica el Ministro Limantour diciendo que es imaginario y que se debe a que anteriormente se consideraba el peso mexicano como equivalente a cuatro chelines o a un dólar, en tanto que, en virtud del nuevo régimen monetario, los pesos mexicanos empezaron a estimarse a razón de 75 centigramos de oro por cada peso. Todos estos detalles hicieron que la Deuda Exterior, al final del año mencionado sumara la cantidad de \$ 313.237.353.32. Quiere decir que la reforma del sistema monetario hizo casi duplicarse nuestra Deuda Exterior, pagadera en moneda extranjera. La diferencia no es tan imaginaria como*

dice el Sr. Limantour" (12).

Es evidente a la luz de dichas consideraciones y a la de la cifra en que se basa la argumentación, que dicha medida fué desde el punto de vista de la Deuda Exterior, totalmente desacertada y fué asimismo, en detrimento de todas las anteriores excelentes operaciones de conversión que por lo determinado por ese cambio quedaron en gran parte nulificadas en sus provechosos resultados.

En la Memoria de Hacienda de 1906-1907 que resume dicho ejercicio fiscal, se consignó el importe de la Deuda Nacional ya disminuída por los pagos para amortizaciones y réditos efectuados; lo expresado en la citada memoria, lo reproducimos en lo pertinente:

Deuda Interior	\$ 113.291.000.52
Deuda Exterior	\$ 310.515.578.55
Deuda Flotante	\$ 724.132.92
Suma	\$ 424.530.711.99

En las postrimerías del régimen en el año de 1910 -31 de mayo- el Congreso de la Unión por Decreto autorizó al ejecutivo para convertir los títulos de la Deuda Exterior Consolidada del 5% de 1899 y a emitir en cambio, bonos con solo el 4% de interés, todo lo cual tuvo como objeto disminuir el servicio anual de la Deuda, es de anotarse, que aún cuando la conversión no se realizó en su totalidad, por la brusca irrupción del levantamiento del Sr. Madero, de cualquier modo se pusieron en circulación certificados provisionales por más de 106.000.000.00 de pesos. De modo que conforme a la memoria de Hacienda del 30 de junio de 1911 la Deuda Pública se encontraba en las siguientes condiciones:

Deuda Interior	\$ 136.726.367.42.
Deuda Exterior	\$ 302.977.624.12
Deuda Flotante	\$ 482.574.71
Suma	\$ 440.186.566.25

Dicha suma representa el resultado del ejercicio del Crédito Público y por consiguiente del empréstito de todos los Gobiernos de nuestro país hasta la caída de la dictadura porfirista que tuvo lugar el 20 de noviembre de 1911, con el triunfo de la Revolución acaudillada por Madero y Zapata sobre la tiranía despectiva y optimista de quienes se creían para siempre dueños de los destinos del pueblo mexicano, a tal grado que no previeron la proporción del movimiento que habría de derrocarles del terreno de su dominación.

PARTE QUINTA.— LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910

Las causas de la Revolución Mexicana de 1910 fueron de dos órdenes como ya en lo anterior se ha apuntado; el político y el social; en el primero, el sufragio sin cesar violado por Díaz fue causa de un hondo malestar nacional por el deseo del dictador de permanecer en el poder aherrrojando la libertad ciudadana. A ello se opuso Madero y sus seguidores con el lema "Sufragio Efectivo no Reelección", nece-

(12).—Enrique Sarro, —La Deuda Exterior de México—

sario a todo País, pues hombres nuevos traen nuevas ideas, nuevos sistemas y si por tal concepto pueden sobrevenir algunos males, tal cosa es compensada por la supresión del letargo de las instituciones apartadas de la realidad y su reforma, progreso que dá el índice de la prosperidad de un país y del pensamiento de sus habitantes al expresar sus opiniones por voz de sus legítimos representantes. La conculcación de dicha expresión del sentir popular promovió y fomentó, presente en la conciencia nacional, la idea de la necesidad de un cambio del sistema perpetuado a través de 30 años. En el año de 1908, el pueblo mexicano exigía reformas que solucionaran todos los problemas nacionales a través de sus portavoces, periodistas de verbo viril en el desierto y de algunos partidos como el antirreeleccionista. Las manifestaciones populares se hicieron cada vez más frecuentes; las huelgas menudearon, entre ellas las del sangriento epílogo en Río Blanco y Cananea, donde los obreros fueron ametrallados en forma brutal por la servil soldadesca; tumultos callejeros; periódicos murales clandestinos denunciaban los excesos del Gobierno; en suma, todos los síntomas de una insurrección general de los sentimientos heridos del pueblo, del que Díaz se mofaba en sus declaraciones a un periodista americano: James Creelman quien le llamó: *El hombre más grande del Continente*, y en las cuales expresaba con el fin de preparar la opinión popular para su séptima reelección, su deseo de no perpetuarse en el poder, pues como su posterior conducta y sus propias palabras: —*fué un simple deseo personal*— demostraron, no tenía intención alguna de cumplir. Dichas declaraciones en síntesis expresaban que: aceptó para gobernar a un pueblo anárquico e incapaz de hacerlo por sí mismo, lo dominó con mano de hierro y tras educarlo en la vida pacífica, la industria y el comercio, lo dejaría en aptitud de gobernarse solo; todas ellas razones para que al terminar su período —en 1910— se retiraría de la vida pública sin aceptar la opinión contraria de sus amigos y jamás ocuparía de nuevo la presidencia; aún más, si aparecía un partido de oposición lo vería con agrado y si fuera patriota desinteresado, lo apoyaría y aconsejaría consagrándose al fin de establecer un gobierno absolutamente democrático. Tal exposición de hechos y de deseos fué ampliamente difundida y comentada por los políticos del tiempo y por el pueblo, que despertó de su letargo con las candidaturas de Madero para la presidencia y Vázquez Gómez para la Vicepresidencia, con los propósitos manifestados en su programa que resumiremos: La Constitución, como conjunto de normas de efectiva aplicación mediante la práctica de los derechos y deberes mandados por por ella, la independencia correlativa de los poderes federales y la responsabilidad de los funcionarios; no reelección de presidente, vicepresidente, y gobernadores como artículo de jerarquía constitucional; reforma de la ley electoral, municipio libre y supresión de jefaturas políticas; libertad de enseñanza y auspicio de la instrucción pública; mejores condiciones materiales, intelectuales y morales del obrero y del indio; impuestos bien distribuidos, abolición de los privi-

legios y monopolios, y atinada inversión de los fondos públicos, mejoramiento de la pequeña y gran agricultura y de los sistemas de riego.

Madero hizo una amplia gira política a lo largo del país, desperdiciando el deseo popular de reformas, reformas que pretendió detener Díaz faltando a su palabra, a la ley y burlando de nueva cuenta la voluntad popular escarnecida y poniendo en práctica las persecuciones políticas; encarcelando a Madero, que, puesto en libertad en julio de 1910 organizó y proyectó aún desde la cárcel, la insurrección con el Plan de San Luis —5 de octubre de 1910— en el que declara fraude y por tanto nulas las elecciones presidenciales, desconoce a Díaz, proclama la no reelección y la restitución de lo que la oprobiosa Ley de Badiós quitó a los pequeños propietarios, asumiendo la presidencia interina de la República y convocando a la ciudadanía del país a tomar las armas, prohibiendo con severas penas el saqueo y la matanza, aun cuando fuera por represalias, de los prisioneros.

A su voz, el país respondió heroicamente —Aguiles Serdán lucha con unos cuantos hombres y tres mujeres contra la guarnición entera y la policía de Puebla— y la Revolución triunfa en 1911 en su deseo de conseguir la no reelección con la firma de la transacción de Ciudad Juárez el 21 de mayo, la presentación el 25 del mismo mes, ante el Congreso, de la renuncia de Díaz y el supuesto Vicepresidente y la partida el 26 de la capital de Díaz, que con su familia se embarcó para salir del país el 31.

Dicha transacción fué redactada en los siguientes términos: "1o." *Que el Señor General Díaz ha manifestado su resolución de renunciar a la Presidencia de la República, antes que termine el mes en curso.*

II.—Que se tienen noticias fidedignas de que el Señor Ramón Corral renunciará igualmente la Vicepresidencia de la República dentro del mismo plazo.

III.—Que por ministerio de la ley, el señor Lic. D. Francisco León de la Barra, actual secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno del General Díaz, y se encargará interinamente del Poder Ejecutivo de la Nación y convocara a elecciones generales dentro de los términos de la Constitución.

IV.—Que el nuevo Gobierno estudiará las condiciones de la opinión pública en la actualidad, para satisfacer en cada Estado, dentro del orden Constitucional, y acordar lo conducente a las indemnizaciones por los perjuicios causados directamente por la Revolución, las dos partes representadas en la conferencia han acordado realizar el siguiente convenio.

Única— desde hoy cesarán las hostilidades en todo el territorio de la República, las hostilidades que han existido entre las fuerzas del General Díaz y las de la Revolución; debiendo estas ser licenciadas a medida que en cada Estado se vayan dando los pasos necesarios para restablecer y garantizar la paz y el orden público.

Transitorio— Se procederá desde luego a la reparación y construcción de las vías telegráficas y ferrocarrileras que hoy se encuentran interrumpidas. El presente convenio se firma por duplicado.

La lucha revolucionaria empezada para derrocar a Díaz no concluye del todo durante los interinatos de León de la Barra y la gestión de Madero, nos encontramos nuevamente en una etapa convulsiva de nuestra historia, prolífica en contiendas y sangre que tras diversas alternativas nos conduce a la parte final de la Revolución en 1920, cuyo impacto destruyó todo lo que de decadente existía en torno al sistema Porfirista, acabando con las construcciones hechas alrededor del sistema bancario y demás herencias que se excluyen de la vida del país. Madero en el poder por las elecciones que le favorecieron con la Presidencia de la República, consigue la no reelección y esta aparente calma en la tormenta que siguió a la caída del antiguo Gobierno, no es sino una ficticia paz, pues iniciado ya el proceso de transformación en el orden político, satisfecha la esperanza de un gobierno fincado en la elección popular, los aspectos económicos y sociales no habían sido igualmente resueltos. Pues que, el Gobierno del Señor Madero se vió situado en la encrucijada de dos fuerzas grandemente potentes: por una parte, las conservadoras, sector reaccionario que con ánimo de preservar su situación económica y sus privilegios, ejercía perturbadora presión sobre el gobierno; y las revolucionarias que pugnaban por la realización de sus principios en los otros órdenes de la vida nacional. El Gobierno sufre por tanto un desequilibrio cuya enojosa situación no supo resolver con acierto. Grupos armados no depusieron su actitud guerrera y la incertidumbre reinaba en el país, propiciando tal estado de cosas y una cierta carencia de energía, la aparición del indigno cuartelazo de Huerta, representante de todo lo que de corrupto y malo había en el sector de lo retrógrado.

El Gobierno del general Victoriano Huerta —19 de feb. de 1913 a 15 de julio de 1914— fué una dictadura militar, en que se abusó de la fuerza, se coartaron los derechos del pueblo y se asesinó a Madero y Pino Suárez. Todo lo cual como es lógico incrementó la belicosidad de los revolucionarios, deseosos de terminar con su iniquidad. El Señor Carranza Gobernador del Estado de Coahuila es designado por jefes y oficiales del Ejército como el indicado para llevar a cabo la empresa de terminar con el régimen espurio de Huerta de acuerdo con el Plan de Guadalupe, cuyo texto reproducimos:

MANIFIESTO A LA NACION:

Considerando: que el Gral. Victoriano Huerta a quien el Presidente Constitucional D. Francisco I. Madero, había confiado la defensa de las instituciones y legalidad de su Gobierno, para restaurar la última dictadura, cometió el delito de traición, para escalar el Poder, aprehendiendo a los C. C. Presidente y Vicepresidente, así como a sus Ministros, exigiéndoles por medios violentos la renuncia de sus puestos, lo cual está comprobado por los mensajes que el mismo Gral. Huerta dirigió a los Gobernadores de los Estados, comunicándoles tener presos a los Supremos Magistrados de la Nación y su Gabinete. Considerando: que los poderes Legislativo y Judicial han reconocido

y amparado en contra de las Leyes y los preceptos constitucionales al Gral. Victoriano Huerta y sus ilegales y antipatriotas procedimientos, y considerando, por último, que algunos gobiernos de los Estados de la Unión, han reconocido al Gobierno ilegítimo, impuesto por la parte del Ejército que consumó la traición mandado por el mismo Gral. Huerta, a pesar de haber violado la soberanía de esos mismos Estados, cuyos gobernadores debieron ser los primeros en desconocerlo, los suscritos, Jefes y Oficiales, con mando de fuerzas constitucionalistas, hemos acordado y sostendremos con las armas el siguiente.

PLAN

- 1o.—*Se desconoce al Gral. Victoriano Huerta como Presidente de la República.*
- 2o.—*Se desconoce también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación.*
- 3o.—*Se desconoce a los Gobiernos de los Estados que aun reconocan a los Poderes federales que forman la actual administración, treinta días después de la publicación de este Plan.*
- 4o.—*Para la organización del Ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército, que se denominará "Constitucionalista" al C. Venustiano Carranza, Gobernador del Estado de Coahuila.*
- 5o.—*Al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad de México, se encargará interinamente del Poder Ejecutivo, el C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército, o quien le hubiera substituido en el mando.*
- 6o.—*El Presidente Interino de la República convocará a elecciones tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el Poder al ciudadano que hubiere sido electo.*
- 7o.—*El Ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos Gobiernos no hubieren reconocido al de Huerta, asumirá el cargo de Gobernador provisional y convocará a elecciones locales, después de que hayan tomado posesión de sus cargos los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos Poderes de la Federación, como lo previene la base anterior*
Firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila a los 26 días de marzo de 1913.

La revolución constitucionalista caudillada por D. Venustiano Carranza expresa mejor el sentir del pueblo mexicano mediante una comprensión más amplia de los problemas de urgente resolución, problemas cuya satisfacción cristalizó en la Constitución de 1917 cuyos principios sociales y la incorporación de las ideas del liberalismo reformadas en lo conducente para impedir el libre juego de las aspiraciones bastardas de los hasta entonces privilegiados, puede verse ya en el

decreto expedido en Veracruz en diciembre de 1914 aún no concluida la lucha violenta por la preservación de los derechos populares, dicho decreto de gran interés pues conforme a su contenido preparatorio de la Constitución vemos los principios posteriormente implantados por el Constituyente de 1916-1917 dice así:

"El Primer Jefe de la Revolución encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero, y, en general de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Ejército; reformas de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio, organización del Poder Judicial independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de la Reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas de la Constitución de la República, y, en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad de la ley.

Como fácilmente se podrá advertir en el anterior texto la transformación buscada por Carranza lo fué en todos los diversos aspectos de la vida nacional utilizando como arma el derecho en el que radica la fuente legítima de todo poder y la fuerza ante el Gobierno de hecho establecido por Huerta.

El Señor Carranza, jefe del Ejército Constitucionalista, restablece el orden a la caída de Huerta y consigue el progreso ambicionado por la Nación con la implantación efectiva de las reformas político-sociales consagradas en la actual constitución. Hombre de acción y de energía, terminó con feliz éxito la Revolución armada, al comprender a fondo el problema en sus diversos aspectos. Combatió el pretorianismo representado por el régimen de Huerta con la Ley —muy enérgica— de 14 de mayo de 1913 y los privilegios de la plutocracia, con los artículos 24, 27 fracc. segunda y 130 de reforma religiosa; el 27 y el 123 que reformaron la función de la propiedad, la cuestión agraria y la

obrera; y el 115 —municipio libre— que significaba la principal reforma política.

Complemento de la legislación, fué en el aspecto económico, la política de Gobierno contra los bancos, que pretendían ser tutores financieros del mismo viciados por el sistema porfirista y la dictadura de Huerta, cuando el "Nacional" era una especie de representante común de nuestros acreedores extranjeros; que fiscalizaban el servicio, de la Deuda Exterior" Clausurados al triunfo de la Revolución, sin emitir billetes ni realizar operaciones bancarias" a fines de 1916, se les exigió integrar sus reservas a la par que su circulación; púsoles luego en liquidación y, por fin, incautóseles sus existencias en metálico, de hecho se les suspendieron temporalmente sus funciones de bancos"— Cabrera—.

En tal forma la obra constructiva de la Revolución sienta las bases para un mejor destino del país.

Una vez expuesto sintéticamente lo ocurrido desde el inicio de la Revolución de 1910 en nuestro país, nos ocuparemos de seguir el desarrollo del empréstito en este agitado movimiento, hasta el régimen del Señor Carranza.

Desde el año de 1911 en que se editó la última Memoria de Hacienda a la que ya nos referimos, las circunstancias anormales de la revolución motivaron que no se volviera publicar otra memoria hacendaria hasta 1924. Los presupuestos de egresos no obstante continuaron formulándose a excepción de los ejercicios fiscales de 1915-1916 y 1916-1917, presupuestos por completo ajenos a la realidad; sin poderse apreciar los ingresos, excepto en 1918 y 1923, los que tampoco correspondían a las verdaderas percepciones del Erario. Por consiguiente los estados de cuentas de tan violento período histórico son de estimación imposible.

La Deuda Interior se vió subordinada a las operaciones de los caudillos y jefes militares que realizaron la contratación de empréstitos voluntarios y la imposición de forzosos. Por otra parte emitieron grandes cantidades de papel moneda o de obligaciones de diversos tipos ocasionando graves perjuicios a la propiedad particular, de todo lo cual resultaron reclamaciones constantes para el Estado. En lo referente a la Deuda Exterior tan solo se registran acontecimientos de interés en los años de 1913 y 1912. En junio de dicho año el Señor Madero contrató con las casas Speyer y Cia. de Nueva York y Speyer Bros de Londres un empréstito por valor de 10 millones de dólares con intereses del 4.5%, pagadero en dos semestres el último de los cuales vencería en el 1o. de junio de 1913, antes de cuyo término sobrevino la irrupción de las fuerzas Huertistas. Cuyo Gobierno emitió los Bonos del Tesoro del Gobierno Federal Mexicano, del 6% de 1913 por valor de 17 millones de libras esterlinas. Dicha transacción se desconoció con posterioridad en razón de que fué realizada por un gobierno usurpador, por lo cual solo se reconoció como deuda legal proveniente de dicho empréstito la cantidad de 58.500,000 pesos que fué usada por la Ad-

ministración de Huerta para cubrir el adeudo de Madero y los intereses atrasados de empréstitos anteriores. La operación realizada por Huerta fué el último acto de crédito público efectuado hasta el restablecimiento de la paz en 1920. Dichas operaciones arrojan un saldo de \$ 345.444,254.00.

Los enormes desequilibrios de la Hacienda Federal, incrementados por los esfuerzos de Huerta para mantener su Gobierno, suscitaron que, mediante medida de 12 de diciembre de 1913 se suspendiera por seis meses el pago de la Deuda Pública

Con posterioridad —30 de marzo de 1914— se intentó reanudar el servicio de la misma, aun cuando se hacía la prevención que los pagos de réditos y amortizaciones no se reanudarían hasta que Hacienda no lo ordenara en consideración a los tipos de cambio. A pesar de lo cual no se hizo abono alguno a la Deuda tres meses y fracción más tarde —15 de julio de 1915— caía el oprobioso régimen de Huerta y el 20 de agosto de dicho año los contingentes del ejército constitucionalista al mando de Venustiano Carranza entraban en México.

Ahora bien, aun cuando el nuevo gobierno desconoció las medidas emanadas del régimen usurpador, las circunstancias anormales del país y la declaración de la guerra mundial impidieron y de hecho se hizo que se suspendiera el servicio de la Deuda y dicho asunto no se volvió a promover hasta el convenio de la Huerta —Lamont en 1922.

En resumen el régimen de Huerta se significó por la suspensión del servicio de la Deuda que se efectuaba ininterrumpidamente y por que promovió el desastre bancario, al apoyarse para sostener su régimen en las instituciones bancarias de las que forzó la obtención de enormes empréstitos que dieron al traste con la organización de los mismos ya de por sí necesitadas de una nueva forma, al inmovilizar sus carteras, a las cuales el Señor Carranza afectó con la medida antes expuesta que se hacía inminentemente necesaria. Además de todo ello decretó —Huerta— la circulación forzosa de la moneda bancaria que se incrementó determinando la inflación con todos los males que apareja. Razón por la cual Carranza previno en la ley antes citada la prohibición de semejante hecho.

La obra constructiva de Carranza facultó al país para iniciar bajo la égida de la Constitución de 1917 su integración social, ya que las reformas conseguidas en su texto constituyen la expresión genuina del sentir popular, resumen de las diversas tendencias, media con la implantación de una mejor justicia social, entre los intereses conservadores y las fuerzas deseosas de ocupar un sitio en la dirección de la vida del país, dándoles el molde jurídico para una evolución pacífica natural, por lo que, a la conclusión de la lucha armada en 1930, se inició el vaciado de los elementos sociales en la etapa constructiva o pacífica de la Revolución, en la cual se reacomodan las tendencias y las fuerzas que guían nuestro destino histórico. Es claro que multitud de las reivindicaciones políticas, sociales y económicas, no han podido aún ser conseguidas, pero es también evidente que la obra de

la Revolución destruyó el ficticio orden político, social y económico, creado por el porfirismo y latente a través de toda nuestra historia, proporcionándonos en cambio un orden más justo y de mayor amplitud de principios al incluir en sus postulados constitucionales, una cierta reivindicación de los derechos de las clases sociales olvidadas: pequeña burguesía, obrero y campesino. Todo lo que permite un progreso más efectivo y menos limitado a un grupo de privilegiados. Mucho queda aun por hacer, sin embargo se ha conseguido ya mucho también y ello por ser obra del hombre es motivo de alta estimación.

Por lo que hace al Crédito Público, las hondas perturbaciones económicas y las muy numerosas necesidades militares, agotaron bien pronto las posibilidades hacendarias por el aumento desproporcionado de los gastos en relación con los recursos, cuyo caudal se redujo sobremanera. Se recurrió entonces como ya hemos reseñado, al ejercicio del crédito público, cuya importancia había disminuido tan notablemente, al extremo de que su utilización vuelve a ser la que determina el desarrollo de todos los demás fenómenos de crédito; para posteriormente adquirir en la vida pacífica de los gobiernos a partir de la Revolución, la dimensión más restringida de un fenómeno crediticio de alta importancia nacional como manifestación o reflejo de todo el proceso económico de la vida del país, del cual forma parte integrante y al cual influye para el desarrollo histórico en una medida más restringida, sin llegar a ser nunca un simple problema presupuestario, pues su función es de fomento y desarrollo de las capacidades del país, como en su oportunidad exponremos.

Nos hemos ocupado de describir durante la vida independiente de la Nación todos los factores que en el empréstito tuvieron influjo importante sin que tengamos la pretensión de haberlo hecho en forma completa, pues tal tarea de tijo superaría nuestras posibilidades y nuestros medios al alcance de información; al par que su particular influencia en el desarrollo de los fenómenos crediticios en general y en la evolución histórica.

Hemos señalado en lo brevemente a nuestro alcance, durante los cincuenta años primeros de la vida independiente la centralización gubernativa de los capitales y su determinación del tipo de interés. Es en estos primeros años, en que la influencia del empréstito es más decisiva en el panorama general del crédito y de la economía del país. Pero terminada la Intervención y el Imperio al reacomodo del empréstito a una importancia menor, casi nula, por la etapa pre y porfirista, no permite fijar el progreso y el bienestar económico del país, convirtiéndose en un problema de carácter simplemente presupuestario, con detrimento de su función útil. De nueva cuenta como antes dijimos, durante la lucha armada de la Revolución hasta el año de 1920, el empréstito ocupa un carácter determinante de los fenómenos crediticios y económicos —La celebración del convenio De la Huerta Lamont aun en 1922, motivó se pospusiera al distraer los recursos del Estado, el establecimiento del Banco de México— y es por ello que hasta

esa fecha hemos reseñado el marco histórico o político que le rodeaba, incluyendo el estudio del porfirismo, como exposición de su decreciente influencia. En lo futuro abandonaremos las consideraciones de tipo histórico o político en relación a nuestro problema, para circunscribirnos al relato de los empréstitos celebrados, ello por varias razones: la proximidad de los hechos históricos nos parece, enturbia el criterio por la presencia de pasiones y el juicio histórico de los mismos se vería afectado de ese mal, a más de que multitud de hechos están todavía en preparación o desarrollo y las consecuencias de los efectuados son de difícil previsión actual. No pensamos lo mismo cuando el transcurso del tiempo permite apreciar con criterio imparcial y en su integridad los fenómenos ocurridos. Nos parece además, que el debido enfoque es en nuestro tiempo la apreciación de los empréstitos celebrados y su relato, merced a que su trascendencia en el fomento de la industria, el comercio y las actividades productivas se pondrá de manifiesto al expresar el destino al que se le afectó, es decir la inversión de los recursos provenientes de su celebración, enfoque que no importa de ninguna manera una disminución en su importancia efectiva, sino tan sólo, su verdadero carácter de instrumento técnico necesario— sobre todo en un país como el nuestro para el fomento de las diversas actividades productivas, y para la realización de obras públicas de interés nacional, que redunden en el beneficio colectivo o en el bien común, objetivo que por esencia corresponde al Estado perseguir con todos los medios técnicos, jurídicos y económicos puestos en su poder como emanación de la voluntad del pueblo.

PARTE SEXTA.—LA ETAPA CONTEMPORANEA.

Por las razones expresadas en el anterior capítulo, procederemos en orden cronológico y por materia, a relatar los acontecimientos ocurridos en lo relativo a la Deuda Nacional, en el que estarán comprendidos los empréstitos celebrados y los convenios relativos a su reconocimiento, conversión, consolidación y liquidación.

El 16 de junio de 1922 se firmó en Nueva York el Convenio de la Huerta-Lamont sobre la Deuda Exterior en México. En el cual de la Huerta reconoció al Comité Internacional de Banqueros presidido por Thomas W. Lamont en representación de los acreedores extranjeros aun cuando dicha representación no estaba debidamente acreditada. En este Convenio, que comprometió los recursos del país al grado de que no se pudo establecer el Banco de México por la carencia de fondos aplicados al fin de atender al pago o servicios de la Deuda, se consideró con excesivo optimismo la condición del Erario y se le obligó en forma cuyo cumplimiento no era posible. *El Convenio de 22 de junio de 1922, aprobado el 29 de septiembre del mismo año comprende la Deuda Exterior de México desde el empréstito de 1885 hasta el empréstito de Huerta de 1913, según expresión del Ejecutivo a cargo de Obregón. Convierte todos ellos a moneda americana e incor-*

pora al pasivo del Gobierno la Deuda Ferrocarrilera, por lo que el total de la Deuda reconocida asciende a 1.141,737,857 pesos, proveniente de los siguientes renglones: deudas reconocidas por el Estado previamente al convenio, 669,467,326 pesos; deudas nuevas reconocidas en el convenio —entre otras la de ferrocarriles—, 367,648,319 pesos; réditos insolutos de las nuevas deudas reconocidas por el Estado, 152,937,533 pesos. Para la atención del servicio de la Deuda, el Gobierno usaría el producto total de los derechos de exportación del petróleo y el impuesto del 10% sobre las entradas brutas de los Ferrocarriles Nacionales, así como las utilidades líquidas en el caso de que las hubiera. Los fondos se entregarían al Comité Internacional de Banqueros para su distribución entre los tenedores de obligaciones a cargo del Gobierno. El primer año de la vigencia del Convenio, nuestro país establecería un fondo de 30 millones de pesos, que se aumentaría a 50 millones en cinco años más, con el exclusivo objeto de pagar los intereses corrientes de la Deuda hasta el año de 1928, en que se crearía un fondo de amortización. Este convenio en los años de 1923 y 1924, puso a disposición del Comité Internacional de Banqueros diversas cantidades cuyo total fué de 44.886.445 dólares.

La condición desastrosa del país no permitió que el Gobierno cumpliera con el convenio. Con la intención de cumplir sus compromisos recurrió en ayuda a sus mismos acreedores, que se negaron a facilitar el dinero que solicitaba México y por decreto de 30 de junio de 1924 se suspendió el pago de la Deuda Exterior. (13)

Después del Convenio de la Huerta —Lamont se hizo la modificación del mismo, el 23 de octubre de 1925 con el Comité Internacional de Banqueros— Enmienda Pani—. En la cual se separa la Deuda Ferrocarrilera por valor de 63.964,674 pesos. Posteriormente en 1930 con el deseo de consolidar la Deuda Exterior se realiza con el mismo Comité un convenio el 25 de julio por el cual se emitieron 267.493.240 dólares a cuarenta y cinco años, dividida la emisión en dos series con el objeto de canjear los títulos primitivos. Con un interés de 5%. En el

Año siguiente — 1931— se concertó un nuevo convenio para diferir el cumplimiento del anterior en dos años.

En puridad —excepción hecha de los pagos efectuados entre 1923 y 1925— el movimiento financiero de nuestra Deuda Pública se detuvo de 1914 a 1942 en que se reanudó el servicio de la misma.

En materia de Deuda Exterior Flotante o a corto plazo ya en nuestro tiempo, debemos consignar que se carece de datos precisos, por lo que no se podrá apreciar con la debida exactitud lo que a ella se refiere, cosa que ocurre igualmente con la Deuda Interior Flotante, sin embargo como dicha Deuda resulta de créditos a cargo del Gobierno por diversas reclamaciones de extranjeros y su reconocimiento por el Estado, por consiguiente no motivada por la celebración de emprés-

(13) Plan de Ajuste y Pago de la Deuda Exterior de México. Trimestre Económico. Volumen IX No. 4.

titos en el exterior, su interés para este trabajo es marginal aun cuando no por ello implique por la mutua dependencia en los diversos renglones de la Deuda que no la reseñemos con los datos a nuestro alcance.

El Consejo de Administración del Banco de México S. A. en su informe anual a la Asamblea Ordinaria de Accionistas con relación a este particular punto dice:

La Deuda Exterior Titulada se redujo a 7.1 millones de pesos por las amortizaciones hechas a la Deuda Directa; La Deuda Pública Exterior Flotante también se contrajo en 23.1 millones, por la segunda amortización de la Deuda originada por la expropiación de los bienes de la antigua Compañía Mexicana de Petróleos "El Aguila", que importó 49.7 millones, por el pago de 21.6 millones por concepto de expropiaciones agrarias y de 1.4 millones a la "México Eastern Oil Company. En dicho informe se advertirá que se añadió a nuestra Deuda Exterior Flotante el importe de las diversas obligaciones contraídas por la expropiación petrolera y reclamaciones agrarias norteamericanas, según convenio de agosto de 47 noviembre de 41, que por no ser objeto de nuestro estudio, no haremos sino señalar su monto, el de 47 relativo a petróleo se estimó en 130.3 millones de dólares y en cuanto al convenio de 41, lo reconocido fué por valor de 40 millones, de los cuales se entregaron de inmediato 3 millones y al ratificarse, otros tres millones, la Deuda quedó reducida por tal concepto a 34 millones.

El puntual pago de la Deuda Exterior Flotante hasta 1950 de acuerdo con lo publicado en Excélsior por el Sr. Alfonso Aparicio era por valor de 107.1 millones de dólares.

Deuda Exterior Consolidada.

Una vez transcrito lo referente a la Deuda Pública Exterior Flotante, nos ocuparemos de la Deuda Titulada, Directa o Consolidada. Titulada por hallarse compuesta únicamente de valores; Directa por deberse a obligaciones gubernamentales que a diferencia de las emanadas de la Deuda Ferrocarrilera en la que el Gobierno se subrogó a los compromisos de los Ferrocarriles por la garantía que el mismo otorgó comprometiendo su crédito para su pago; Y por último Consolidada por su composición exclusiva de diversos empréstitos a los cuales se unificó en el convenio.

En nuestra Nación la Deuda Exterior Consolidada obedece al convenio suscrito el 5 de noviembre de 1942 por nuestro Gobierno y el Comité Internacional de Banqueros, cuyo texto fué enviado al Congreso para su aprobación, por el Ejecutivo en los siguientes términos:

1.—*El capital de las deudas no emitidas originalmente en dólares, convierte a esta moneda a los tipos de 4.85 pesos por dólar y 4.03 por libra esterlina en lugar de dos pesos por dólar y 4.85 dólares por libra, que habian sido base de los convenios de 1922, 1925 y 1930. . .*

2.—*Determinado así el capital, se propone una quita de modo que México no pagará sino un peso por cada dólar, aunque como es natural y dado el carácter internacional que desde las leyes de empréstitos*

de 1922 y 1925 se reconoció a todos estos empréstitos; nuestro país se obliga a pagar el capital reducido a elección de los tenedores en pesos o en dólares a la paridad actual de 4.85 independientemente de que ella varíe en lo futuro. Por lo demás esta franquicia debe reputarse como una justa compensación a los acreedores por la quita. El monto de las obligaciones de México será pues, en moneda nacional de pesos 230.361,974.00.

3.—México cubrirá intereses por el capital ajustado a una tasa que, considerando el total de las obligaciones, es en promedio de 4.35% anual, lo que, en el supuesto de que el total de los bonos en circulación se acojan al convenio, implica un cargo anual por intereses a partir del año próximo, por una suma nunca mayor de pesos 10.000,000.00.

4.—Los documentos justificativos de los intereses causados hasta este año (entre los que se incluyen los certificados de intereses atrasados, los scrip y los certificados de efectivo no cubiertos por las entregas que México hizo entre 1922 y 1928), serán adquiridos en el momento de la aceptación del convenio por cada tenedor.

a).—Al 1% por lo que se refiere a los intereses de 1923 no pagados con las entregas hechas conforme a los convenios de 1922 y 1925;

b).—02/10 de 1% para los certificados de intereses atrasados emitidos en 1922, clase A, o para los cupones equivalentes de bonos no depositados.

c).—1/10 del 1% de los certificados clase B, o cupones relativos.

Esta cláusula implica una cancelación casi total de los intereses vencidos, que montan a 278.901,386. Por esos compromisos México pagará —como máximo— algo más de dólares 2.000 000 con cargo en definitiva, casi integrante, al fondo objeto de litigio en Nueva York.

El litigio a que se refiere la cláusula anterior es el promovido ante la Suprema Corte de Nueva York por el Comité Nacional de Banqueros con el objeto de saber si los fondos que conservó a la suspensión de 1922 deberían ser repartidos a los tenedores, la Suprema Corte resolvió en sentido adverso a nuestro Gobierno al decir que no tenían interés en dichos fondos los tenedores de títulos.

5.—A partir de 1948 el Gobierno se obliga a hacer en el mercado de compra de bonos correspondientes a las deudas garantizadas a lo menos por dólares 5.000.000 del valor nominal, o lo que es lo mismo, de pesos 5.000.000 del capital ajustado.

6.—Los bonos de las deudas garantizadas que están en circulación el 1o. de enero de 1963, serán entonces redimidos a su valor ajustado, pero el Gobierno tiene el derecho de hacer en todo caso redenciones anticipadas. Esto permitirá una conversión en el futuro si ello llega a ser conveniente por cualquier motivo.

7.—Los bonos de todas las deudas no garantizadas deberán estar redimidos a más tardar el 1o. de enero de 1968. El Gobierno, sin embargo, podrá hacer compras en el mercado empleando sus propios fondos o redenciones anticipadas a condición, por lo que hace a éstas, de que haya redimido ya las deudas garantizadas.

8.—Sólo tendrán derecho a los beneficios del convenio los bonos registrados conforme a los decretos de 4 de agosto y 24 de octubre de este año que lo acepten entregando al agente del Gobierno, los documentos representativos de intereses hasta 1942.

9.—El Gobierno celebrará un contrato con el Pan American Trust Company que fungirá en Nueva York como agente financiero del Gobierno Mexicano. El convenio entrará en operación previa declaratoria del Gobierno cuando haya sido aceptado por el veinte por ciento de los tenedores cuando menos e incluso por un número inferior de tenedores, si así lo acuerda el Comité (14).

El convenio anteriormente transcrito permitió a nuestro país un considerable ahorro en el pago de la Deuda Exterior Consolidada, ya que de acuerdo con lo prescrito en la cláusula segunda y más importante, nuestro Gobierno estuvo en aptitud de cumplir con sus compromisos al tipo de paridad entre dólares y pesos, con lo que los dólares al transformarse en pesos implicaron una reducción de casi la quinta parte si se considera que el valor del dólar era de 4.85 pesos, resultando en consecuencia de 230 millones de dólares, 230 millones de pesos.

En cuanto al criterio seguido para el cumplimiento de las obligaciones de diversos tipos incluidos en el Convenio, fué el de que las deudas tuvieran garantía o no otorgando prioridad para el pago a las deudas garantizadas, cuyo plazo de redención conforme a la cláusula sexta, se situó en el primero de enero de 1963 con la oportunidad para el Gobierno de hacerlo antes, estableciéndose además con dicho objeto que se comprarían anualmente 5 millones de valor nominal o lo que es lo mismo de pesos.

Por lo que hace a los réditos, aceptó el Gobierno conforme al convenio hacer el pago de cantidades en suma suficiente para cubrirlos, para lo cual se estableció como máximo la cantidad de 10.000.000. Se fijó por otra parte en la cláusula séptima del convenio, la obligación para el Gobierno de redimir las deudas no garantizadas con un plazo que vencerá el 10 de enero de 1968, aceptándose también la facultad del gobierno de hacer compras o redenciones previas al cumplimiento del plazo, con la condición de que se hallen con anterioridad las deudas garantizadas.

Esta distinción establecida por el convenio de 1942 entre deudas garantizadas y deudas no garantizadas fué acordada en atención a las condiciones de los respectivos empréstitos en su origen y a las operaciones de consolidación que ya hemos reseñado; condiciones de difícil cumplimiento— para el empréstito de Huerta en 1913 se afectó al 38% de los impuestos sobre comercio exterior el 68% restante al pago de la consolidación de 1899 y la Deuda Exterior en 1910 resultado de la conversión de la Deuda anterior en que se contrajo el interés del

(14).—Plan de Ajuste y Pago de la Deuda Exterior de México. Trimestre Económico: Volumen IX No: 4:

5% al 4% por lo cual se le dió preferencia.

Forman parte de los adeudos reconocidos en 1942 además de los tres empréstitos anteriores Deudas Interiores de los Estados que por diversas circunstancias se tornaron en adeudo exterior, deudas que por otra parte tuvieron objetivos en su mayor parte de financiamiento de obras públicas; se incluyeron además las obligaciones provenientes de algunas consolidaciones de la Deuda Interior, tales fueron la Deuda Exterior Consolidada de 1885, a que ya nos referimos y la Deuda Interior amortizable de 1895.

En cuanto a las garantías que el Gobierno Federal otorgó para el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de los empréstitos afectados por el Convenio —excepción hecha del de Huerta y la consolidación de 1899 y la Deuda Exterior en Oro de 1910 a las que ya nos referimos— no se estipuló ninguna sino el crédito del país ya para entonces robustecido y firme en los mercados internacionales.

La vigencia de este convenio iniciada en 1942 marca una nueva era en el ejercicio del crédito público sobre bases más equitativas y con un Erario vigorizado y celoso de sus compromisos cuyo cumplimiento ininterrumpido hizo descender el volumen de la Deuda Exterior Consolidada de 250.632.000.00 importe de la misma a la celebración del convenio el 5 de noviembre de 1942, a 220.632.000 pesos el 31 de diciembre de 1948, disminución operada en el capital de las deudas garantizadas de acuerdo con el convenio y cuyo valor primitivo de 128.081.000 pesos se redujo por la misma fecha a 118.081.000 pesos, es decir diez millones, a más de la liquidación de todos los intereses anteriores a 1943 así como todos los posteriores, el Gobierno Federal en el año de 1946 había pagado por dichos conceptos 240.369.00 pesos. Se han sentado pues las bases convenientes en este aspecto para una política económica, —mediante una conducta irreprochable de pago y por medio de los caudales obtenidos y por obtener utilizando el empréstito— de saludable desarrollo de los recursos del país.

LA DEUDA FERROCARRILERA.

Con ocasión del examen del régimen de D. Porfirio Díaz quedó demostrada en lo posible la génesis de nuestro sistema ferroviario; enteramente en manos del capital extranjero cuyo deseo de lucro condicionó en gran manera la distribución de las redes ferrocarrileras, más que redes líneas dirigidas de los centros de importación y exportación a los centros ya densamente poblados abandonando el incremento de las comunicaciones carentes de interés para los designios de los capitalistas extranjeros, dicha actitud de las compañías ferrocarrileras se vió complementada por la política auspiciadora de nuestro gobierno, quien dió el mayor número de facilidades posible para su establecimiento y progreso. Llegando al extremo de subvencionarlas pagando determinada cantidad por cada trecho de vía construido. Semejante situación continuó posteriormente por la necesidad de dar al país vías de comunicación

más apropiadas a sus necesidades y es por ello que durante Díaz y aun más tarde el Gobierno compromete su crédito en forma directa en ocasiones o indirecta avalando a los compromisos contraídos por las Empresas ferrocarrileras adquiriendo por tal concepto una Deuda Ferrocarrilera que en 1922 ascendía tan sólo por capital a 242.361.000.00 dólares. A dicha cantidad proveniente de los diversos empréstitos celebrados con el fin de mejorar las comunicaciones nacionales, aún hay que añadir los intereses vencidos cercanos a 200 millones de dólares y la indemnización debida a la expropiación de los bienes de las Compañías realizada el 13 de junio de 1937 en circunstancias que por no contraerse a nuestro estudio no analizamos, pero de la que sin embargo suministraremos el importe del acuerdo celebrado entre el Gobierno y el Comité Internacional de Banqueros que representó los intereses de las Compañías que se elevó a la suma de alrededor de 230 millones de pesos. El total de la Deuda Ferrocarrilera fué de 2.704.381.252.00 pesos.

Conforme al convenio que celebraron el 20 de febrero de 1946 el Gobierno y la representación de los acreedores y que a continuación insertamos:

a).—*Los intereses del periodo 1914-1922 se liquidarian a razón de uno y dos al millar; respectivamente, los recibos B y A;*

b).—*Los intereses del periodo 1923-1945 se pagarían al uno por ciento de su valor nominal;*

c).—*Dos ofertas se hacen a los tenedores por lo que respecta al capital. Para aquellos que prefieren una renta corriente, el capital se reduce en igual forma que en la Deuda Directa, esto es, las libras esterlinas se convierten en dólares al tipo de 4.03; estos dólares, así como los de los títulos emitidos en dicha moneda nacional, a razón de \$ 1.00 por cada dólar; los tenedores de títulos que acepten esta reducción de capital, recibirán intereses futuros a una tasa promedio de 4.35 por ciento. Para aquellos que prefieran renunciar a una renta a cambio de conservar el valor nominal de sus títulos, se les ofrece pagar éstos a su valor nominal, el día 1o. de enero de 1975, o antes, a su valor descontado conforme a las tablas especiales formuladas para el caso;*

d).—*Al pago de los intereses vencidos durante el periodo 1922-1945 están afectos a los fondos que se encuentran en poder del Comité, provenientes de remesas hechas de conformidad con el convenio de 16 de junio de 1922, reformado por el de 23 de octubre de 1925;*

e).—*Los tenedores que acepten una u otra de las ofertas contenidas en el convenio renuncian por este hecho, a los fondos no aplicados así como a los demás bienes que puedan tener los fiduciarios y mandatarios pagadores conforme a los contratos originales de colocación de las respectivas deudas (15).*

Al adquirir el Estado Mexicano las empresas ferrocarrileras se subrogó a las obligaciones de las mismas en los diversos empréstitos por ellas celebrados algunos de los cuales fueron:

(15).—Seis años de actividad nacional.— Secretaría de Gobernación:

Ferrocarriles nacionales de México, Bonos Oro de Hipoteca General garantizada del 4.5% con vencimiento en 1943, Ferrocarriles Nacionales de México, Bonos Oro Prioridad 4.5% con vencimiento en 1926, Compañía del Ferrocarril del de Veracruz al Pacifico, Bonos Oro de primera Hipoteca, Garantizada 4.5%, y otros varios en número de doce cuyos intereses oscilaban entre el 4.45% y 5 por ciento.

Todos los empréstitos anteriores fueron englobados en el convenio antes citado, con la proposición gubernamental de acogerse a una de las dos formas de pago establecidas:

A.—Los tenedores que optaran por esta forma de pago percibirían una renta del 4.35% del valor reducido desde el 1o. de enero de 1946. Con el compromiso gubernamental de redimir los bonos mediante compras anuales el 1o. de enero de 1975. Consignándose como precio máximo de compra el de 20.61 dólares por cada cien nominalmente expresados.

B.—Cuyo objetivo era conseguir el pago de los títulos a su valor nominal sin el pago de intereses posteriores al 1o. de enero de 1946 títulos que podrían ser redimidos a su valor nominal el 1o. de enero de 1975 mediante la creación de un fondo de amortización con cantidades anuales facilitadas por el Gobierno mediante el cual se redimiría una parte proporcional de dichos bonos con un valor aumentado a razón del 4.35% anual sobre el valor de 20.61 dólares por cada cien nominales.

Mediante el empleo del convenio nuestro país redujo considerablemente el adeudo ferrocarrilero quedando al igual que en el convenio de 1942 convertidos los dólares a la par que los pesos y reducido de 233.1 millones a 48.1 en 1949 solamente por capital y en cuanto a los intereses se les contrajo de 324.5 millones a 2.5 millones. Dicho convenio fué modificado en 1949 a virtud de que transcurrieron cerca de cuatro años para que se depositaran los títulos necesarios por los tenedores, quienes acordaron con el Gobierno una prórroga de cuatro años para los pagos que debieron iniciarse en 1946.

Con la vigencia del convenio que antecede se arregló el intrincado asunto de la Deuda Ferrocarrilera solidificándose la posición de nuestro crédito exterior ya vigorizado por la celebración del convenio de 1942 en materia de Deuda Exterior Consolidada y por el pago ininterrumpido de las obligaciones a cargo del Estado Mexicano, un paso más en el saneamiento de nuestro crédito tan necesario para el fomento de las actividades productivas y para el mejoramiento de la economía nacional.

Diversas Deudas Exteriores.

En el estudio de la Deuda Exterior Consolidada y de la Deuda Ferrocarrilera nos hemos ocupado de reseñar lo que el Gobierno Federal ha hecho para el reconocimiento de los adeudos provenientes de la etapa prerevolucionaria y los inicios de la post revolucionaria, sin embargo el panorama del uso del empréstito no quedaría completo en este aspecto de la Deuda Exterior si no nos refiriéramos a las actividades

desarrolladas por el Estado para el fomento y consecución del crédito nacional exterior encaminado al incremento de la capacidad productiva del país mediante la celebración de empréstitos exteriores con la intervención de organismos descentralizados creados por el Estado para ejercer el crédito en una rama previamente determinada de la actividad productiva con el fin de satisfacer necesidades de carácter colectivo que no son satisfechas por otras instituciones. Las Instituciones así creadas se rigen por leyes especiales y en lo accesorio por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares. Dos son los fines fundamentales perseguidos por el Estado por la constitución de dichas entidades, el desarrollo de una política especial de crédito supervisada por la administración, con la cual se facilita el logro de dicha finalidad y a suplir las deficiencias de la iniciativa privada en la concurrencia del crédito que no se presenta uniforme en todas sus manifestaciones, razón por la cual pueden ser diferenciadas en razón del cometido particular que desempeñan ya que constituyen una categoría específica lo que permite diferenciarlas de otras instituciones.

Así por ejemplo: El Banco de México se encarga del control general del Mercado Monetario y la Nacional Financiera S. A. que además de sus peculiares operaciones vigila y controla el mercado de títulos de la Deuda Pública y las actividades financieras en general con el objetivo de estabilizar y orientar las actividades a ella encomendadas. La Nacional Financiera en lo especial contribuye al logro de la finalidad en primer término expresada, es decir, el desarrollo de una política especial de crédito supervisada por la administración y a ello obedece lo prescrito en el artículo 20 de su ley orgánica en su inciso g) actuar como agente y consejero del Gobierno Federal, de los Estados, Municipios y Dependencias Oficiales, en la emisión, contratación, conversión, etc., de los valores públicos. Por otra parte a través de dicha Institución descentralizada se han celebrado diversos empréstitos por medio de los cuales el Gobierno ha atendido al fomento de industrias básicas tales como: eléctrica, hierro y acero, transportes ferroviarios, petróleo, etc., etc., empréstitos avalados por el mismo gobierno que responde en foma mancomunada a las obligaciones provenientes de los mismos razón por la cual su estudio se justifica en este trabajo. La Nacional Financiera S. A. contrata los empréstitos de modo directo con diversas Instituciones extranjeras, primordialmente el Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco de América que tienen un carácter respectivamente de: Institución del Gobierno de E. U. de N.; Institución Internacional e; Institución de Crédito Privado. La Nacional Financiera S. A. al recibir los fondos les otorga a diversas empresas cuyos objetivos son los de producción en industrias básicas como ya dijimos. En consecuencia la obligación representa un deber jurídico indirecto para el Gobierno Federal y el pago de la misma obedece a la capacidad de la Institución descentralizada y no de que el empleo de los fondos sea reproductivo o no.

Las operaciones en detalle fueron hasta 1949:

Con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento:

Se contrató un empréstito por valor de 34.1 millones de dólares distribuido en dos renglones 24.1 millones para la Comisión Federal de Electricidad institución descentralizada dedicada a la producción de energía eléctrica y la construcción de las obras necesarias al país en ese aspecto con vastos programas de aprovechamiento de la energía hidráulica; y, por otra parte, 10 millones a la Compañía Mexicana de Fuerza Motriz quien anteriormente había contratado otro empréstito por valor de 10 millones de dólares, con un rédito de 5.25% anual. El Banco estuvo de acuerdo en aumentar lo prestado a dicha Compañía hasta 26 millones, con la condición de que 10 de ellos se dedicaran a la satisfacción del anterior adeudo. Este crédito y el otorgado a la Comisión Federal de Electricidad fué estipulado en 25 años de término para el pago y con el 4.5% de interés.

Por lo cual como importe total de las operaciones con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento tenemos 50.1 millones. Con el Banco de Exportaciones e Importaciones; aprobó dicha Institución diversos empréstitos cuyo valor ascendía en 1949 a 140.9 millones empleados; en adquisición de maquinaria para la industria del acero; construcción de carreteras; material ferroviario; maquinaria para generación y empleo de la energía eléctrica; empacadoras de carne; maquinaria para una fábrica de sulfato de amonio; útiles de labranza; compra de una planta purificadora de agua para Tampico y Ciudad Madero; compra de maquinaria para una refinería de petróleo y; compra de maquinaria para dos ingenios.

A los anteriores empréstitos cabe añadir el celebrado para la explotación de la cuenca carbonífera del Estado de Coahuila con destino a la Carbonífera de Palau, S. A.

En la mayor parte de los empréstitos así celebrados no existe garantía mayor que el ser aval el Gobierno Federal aun cuando en algunos de ellos —Bonos de Caminos obligaciones hipotecarias de Altos Hornos de México— se establecen otras prestaciones.

Con el Banco de América.

Dicha Institución celebró empréstitos hasta por valor de 6.5 millones de dólares al 5% anual; cuyo objeto fué, por una parte la carretera que atraviesa el Istmo, y, por la otra, la construcción de la Presa Miguel Alemán en la cuenca del Papaloapan.

Como resultado total de los empréstitos exteriores celebrados en los últimos nueve años hasta el 1o. de enero de 1950 podemos aceptar la cifra de algo más de 200 millones de dólares, invertidos en su mayor parte y con las fugas comprensibles en el fomento de las actividades productivas nacionales.

DEUDA PUBLICA INTERIOR.

La Deuda Pública Interior reviste dos aspectos principales en relación con los emisores de los empréstitos, cuando quien realiza el

empréstito es la Federación la Deuda toma el nombre de Deuda Pública Interior de la Federación; cuando quien flota el empréstito es alguno o algunos de los Estados miembros, se denomina Deuda Pública Interior de los Estados y del Distrito Federal en su caso.

Dos son los medios utilizados por los Estados y los Municipios para la realización de obras y servicios públicos, el más frecuente de los cuales es la utilización del crédito público. La concesión a empresas privadas de la explotación de un servicio público, tiene en la actualidad un carácter excepcional de la tendencia a la municipalización de los servicios, es decir, la prestación directa de servicios por el Municipio merced a las consideraciones de lucro que mueven a la empresa privada. La emisión de bonos de la Deuda Pública por parte de los Estados o la celebración de empréstitos con Instituciones privadas, no han dado los resultados apetecibles por las múltiples ocasiones en que los ayuntamientos o Gobiernos de los Estados quedaron insolutos tanto en el servicio del capital como en el de los intereses; ello, la falta de interés de los capitales privados para la construcción de obras públicas y servicios por considerar que hay actividades más productivas y más seguramente remuneradas; y la precaria situación económica de los municipios, no podrían producir sino abandono de las obras públicas. Con ánimo de subsanar tal situación el Gobierno Federal ha creado el Banco Nacional Hipotecario Urbano de Obras Públicas en 1933 que sustituye mediante el uso del crédito a los capitales que no desean ocuparse del financiamiento de las obras públicas, esta Institución es capaz de absorber aún en mínima parte los pequeños capitales ociosos, encausándolos en obras con tendencia a un mejoramiento de las unidades municipales. Es a partir de la constitución de la antes citada Institución y de las demás Instituciones que persiguen el objetivo de crear una política especial de créditos sujeta a la supervisión de la Administración: Banco Nacional de Crédito Ejidal S. A., Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de O. P. S. A. todas ellas surgidas como parte del capital del Estado, a iniciativa y con la tendencia a satisfacer las necesidades de crédito de aquellos sectores de la actividad productiva que no son atractivos para los inversionistas, que el problema del financiamiento de dichas diversas actividades ha encontrado una solución que no por ser poco satisfactoria en el presente, deja de prometer para el futuro el incremento y el mejoramiento de los renglones de la actividad nacional al que están afectados. En el particular de la construcción de las Obras Públicas se ha iniciado un periodo de progreso mediante la concesión de los Poderes Públicos del crédito necesario. Dicho lo anterior y no deseando ser prolijos en este capítulo al respecto, nos ocuparemos de una somera descripción de la Deuda Pública Interior de los Estados.

De acuerdo con lo dicho en el Anuario Financiero de México, la demanda de fondos hecha por los Estados para fines de inversión mediante la circulación de la Deuda Pública Titulada de los Estados y

el Distrito Federal ha sido en 1941 de 40.770 millones alcanzando su máxima circulación en 1946 con 69.443 miles decreciendo notablemente para 1949: 30.261 cifra inferior a la de 40.770 de 1949 ya anotada. Ahora bien a que obedece la reducción del 50% comparativa entre 1946 y 1949 y la tendencia de este fenómeno a perpetuarse a pesar de la necesidad urgente de fondos para la realización de obras públicas en nuestro país? Ello obedece primordialmente a dos factores a más de los reseñados con anterioridad: 1o.—La absorción de la Federación de los ingresos fiscales— la federación percibió en 1949 el 78.7% del total de los ingresos—, mientras que los Estados tan solo el excedente.

En consecuencia la situación fiscal de los Estados tiende a decrecer observándose un aumento en las percepciones de la Federación.

2o.—El alto costo del financiamiento para los Estados y Municipios.

En este aspecto habrá que advertir que si bien los bonos emitidos por el Gobierno Federal causan un interés del 6% y los de los Estados arrojan un interés medio del 7%, a partir del año de 1910 el Gobierno Federal decretó en lo relativo al régimen fiscal de los empréstitos con él contratados. *El capital y los intereses están exentos, para siempre jamás de toda contribución o impuestos mexicanos existentes o por existir, de cualquier naturaleza que sean* (16) no ocurre lo mismo con los empréstitos contratados por los Estados que no se hallan excluidos del impuesto sobre la renta, lo cual redundaría en un mayor costo del financiamiento.

En cuanto a las modalidades que adoptan dichos empréstitos, cabe consignar que los Bonos emitidos son garantizados por el Gobierno Federal y a más de ello afectan diversas participaciones fiscales de la entidad emisora, sobre cualquiera de los renglones de consumo o de producción: consumo de cerveza, tabacos labrados, producción de energía eléctrica, metales, etc. etc.

DEUDA PUBLICA INTERIOR DE LA FEDERACION.

Al hablar de la Deuda Exterior manifestamos, su aumento enorme derivado del legado de las anteriores contiendas del país y de la revolucionaria de 1910, y de las reclamaciones diversas de acreedores extranjeros y de operaciones celebradas en condiciones sobremanera precarias.

Lo propio ocurrió con la Deuda Interior cuyo legado después de la Revolución antes citada, fué de más de 150 millones de pesos en virtud de las diversas reclamaciones de nacionales y de diversos conceptos auspiciado por lo tumultuoso de los tiempos.

Terminada la Revolución en el año de 1928 el Gobierno Fe-

(16). Colección de leyes y disposiciones, relacionadas con la Deuda Exterior de México.

deral designó con el objeto de enterarse del monto de las diversas reclamaciones y créditos a cargo del Estado a la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública Interior mediante ley de 25 de enero de 1929 para que se encargara de dicho cometido; presentado al Gobierno el informe de dicha comisión, se autorizó al Ejecutivo en la Ley de 29 de diciembre de 1932 a emitir los *Bonos de la Deuda Pública Interior de los Estados Unidos Mexicanos, 40 años*. Bonos que se emitieron en dos series: La A y la B por valor de cien millones de pesos, que fué aumentada con una nueva emisión serie "C" en 5 millones de pesos.

Las condiciones en las cuales se realizó la emisión fueron:

"Los bonos de esta Deuda llevan adheridos 40 cupones, cada uno de los cuales representa la cuadragésima parte del valor nominal del bono. No causan intereses. Son amortizables por anualidades vencidas y el artículo 5o. de la ley de 29 de diciembre de 1943 previene que, cuando no sean pagados durante el año que siga a la fecha de su vencimiento, se recibirán en pago de los impuestos federales en el año siguiente. (17)

Con relación a los ciento cinco millones de pesos importe de la emisión total cabe decir que sólo se pusieron en circulación un total de diez millones de pesos en 1941 se emitieron las series D y E hasta por diez millones de pesos más y en 1946 la serie F por valor de diez millones más, todos los cuales se añadieron a la Deuda Titulada de la Federación.

DEUDA INTERIOR FLOTANTE.

Al referirnos a la Deuda Exterior Flotante manifestamos que los datos estadísticos en relación con la Deuda Flotante son escasos y poco precisos, sin embargo advertiremos que en nuestro país no se ha hecho la emisión de obligaciones gubernamentales a corto plazo, sino que al aparecer diversas deficiencias en el presupuesto, se ha recurrido a colocar Certificados de Tesorería en el Banco Central, sujeta su liquidación al mismo ejercicio fiscal. Nuestra Deuda Interior Flotante en el año de 1949 ascendía según lo publicado en *Excelsior* a 371.2 millones de pesos.

En cuanto a la Deuda Titulada Interior de la Federación se han emitido diversos tipos de valores que como los Bonos de la Deuda Pública Interior de la Federación, 40 años, en sus diferentes series constituyen este renglón del Erario, y de las cuales haremos breve reseña.

Bonos de la Deuda Pública Agraria.

La ley de enero de 1915 dispuso la expropiación de tierras para dotar a los pueblos campesinos de ejidos, con el objeto de pagar las indemnizaciones a los antiguos propietarios se autorizó al Ejecutivo a emitir por ley de 31 de diciembre de 1925 bonos hasta por 50 millones de pesos, dicha emisión se dividió en cinco series por valor de diez millones cada una, de las cuales solamente circularon la primera y la segunda íntegramente, es decir, 20 millones de pesos y una por-

ción de la tercera con un importe de 4.426,800 pesos. Las condiciones en que se realizó la emisión fueron:

Los bonos causarían un interés anual de 5% y su amortización se fijó en un término de 20 años, cosa que se hizo en principio mediante sorteos y pago de los intereses vencidos. En diciembre de 1928 se modificaron las condiciones disponiéndose que la amortización obedecería a sorteos solo en caso de que los bonos tuvieran un precio igual o mayor en el mercado del nominal, de no ser así se recurriría a la compra. En el año de 1931 se suspendió el pago de la Deuda Agraria, ofreciendo el Gobierno su canje por Bonos de la Deuda Pública Interior, 40 años, cometido que se encargó de desempeñar la Nacional Financiera.

DEUDA BANCARIA.

La Ley de 30 de agosto de 1930 creó un Comité Liquidador encargado de la liquidación de los antiguos bancos de emisión, para cuyo objeto se les agrupó en dos categorías:

- 1.—En los que el activo excedía al pasivo.
- 2.—En los que el pasivo excedía al activo.

Las obligaciones a cargo de los bancos agrupados en el primer punto se agregaron a las del Gobierno Federal, con la condición de que fueran anteriores a 1930. Quien emitió con el objeto de servir al pago de dichas obligaciones los "Bonos de la Deuda Bancaria", que el Comité Liquidador canjeó por las obligaciones de los antiguos bancos de emisión, mediante un término de 6 meses.

Dichos bonos fueron emitidos en las series "X" y la "Y"; la primera con un término de amortización de 12 semestres y la segunda de seis, y cuyo valor fué respectivamente de 18.721,170.00 y 154.680 pesos, en total 18.875.850.00 pesos.

En cuanto a la segunda categoría de Bancos el Comité se encargó de su liquidación tomando los billetes y certificados antiguos hasta el 30 de agosto de 1930 y dando en cambio nuevos certificados operación que concluyó el 28 de febrero de 1931. Se supeditó el pago a la condición de que el Comité realizara los bienes de lactivo hasta el valor del 5% de las obligaciones a cargo de cada banco. En el año de 1933 el Comité cumplida su misión entregó al Gobierno el activo y el pasivo de los referidos bancos que según el convenio de 1933, redundaron en la aceptación y cargo al Gobierno de las Obligaciones provenientes de los certificados que el Comité dió a los tenedores de los antiguos billetes y certificados.

BONOS DE CAMINOS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Deseoso el Gobierno de nuestro país de crear una red de comunicaciones efectiva para el desenvolvimiento y desarrollo de la actividad productiva y la unión de las dispersas zonas incomunicadas a los centros de población, se pensó en utilizar el empréstito para el financia-

miento de la solución del problema a través de la construcción de caminos. En consecuencia el 8 de febrero de 1934 se autorizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para concertar un primer empréstito afecto a la construcción de la carretera México Laredo y la de otras carreteras.

Las condiciones en que se estipuló el referido empréstito fueron las siguientes:

El pago se estipuló en un término de cinco años, con un interés del 6% anual y se colocó al 97% del valor nominal. Con la alternativa para el Gobierno de amortizar la emisión por medio de sorteos o del pago conjunto de réditos y capital. La garantía fué el producto del impuesto sobre la gasolina, cosa que se hizo por intermediación del Banco Nacional Hipotecario Urbano S. A. al que ya hemos hecho referencia con la misión de recaudarlo y remitir su importe al Banco de México S. A. cuya función era la de cubrir los intereses y el capital.

Como garantía, además, el Gobierno se obligó a recibir los bonos en pago de impuestos federales que no estuvieran contraídos al pago de otra obligación.

Dichos bonos fueron de una gran aceptación, en el mercado meced, a la amplitud de las garantías concertadas y múltiples instituciones constituyeron parte de sus reservas con los mismos, de 1934 a 1946 las emisiones alcanzaron un valor de 164.100.000 pesos, que fueron posteriormente consolidadas en una sola emisión en Ley de 31 de diciembre de 1940 mediante un valor de 90 millones de pesos, cuya emisión recibió el nombre de Bonos de Caminos Convertidos de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley que hizo extenso el plazo de amortización de 5 a 10 años y el canje de los antiguos por los nuevos valores fué efectuado por la Nacional Financiera S. A., dicha emisión tuvo como garantía misma afecto al servicio de las anteriores, es decir, el producto del impuesto al Consumo de la Gasolina, que continuó siendo recaudada por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas S. A. que hubo de enviar lo así obtenido para el servicio del empréstito, ya no al Banco de México S. A. sino a la Nacional Financiera S. A.

En 1941 un nuevo empréstito permitió al Ejecutivo utilizar la suma de 50 millones de pesos en la construcción de caminos con destino a la carretera panamericana el 31 de diciembre de 1941 y el 2 de septiembre de 1942 con acuerdo a los decretos de dichas fechas los "Bonos de Caminos de los Estados Unidos Mexicanos" "1942" empréstito dividido en tres series: A por valor de 50 millones; B por valor de 41 millones y; C por 25 millones de pesos. Con un interés del 6% anual y un término de amortización de 10 años. La garantía fué la misma que en los anteriores empréstitos.

Hubo nuevas emisiones en 1942 y 1943 por valor de 126.000.000.00 de pesos en las mismas condiciones, que prevalecieron en los empréstitos de 1944-1945 y 1946 por valor de 260.000.000.00.

La consolidación de 1o. de febrero de 1947 en la que se com-

prendieron las emisiones de 1941 a 1946 emitió bonos por valor de 147 millones denominados *Bonos Convertidos de Caminos 1947*.

El 16 de marzo del mismo año de la consolidación se emitió la serie A de Bonos de Caminos por valor de 120 millones, con un interés del 6% y amortizable en 15 años; Nacional Financiera, S. A. los colocó a su valor nominal y con la misma garantía, el 30 de diciembre de 1947 se autorizó al Ejecutivo a emitir las series A, B, C, D., por valor de 200.000.000.00 de pesos en las mismas antes dichas condiciones.

EMPRESTITO PARA OBRAS DE IRRIGACION.

En el año de 1940 —31 de diciembre— se autorizó al Ejecutivo para emitir 50 millones de pesos distribuidos en varias series de bonos con el objeto de financiar obras de irrigación. La Nacional Financiera, S. A. se encargó de colocarlos al 97% de su valor nominal, dichos bonos causaban un interés del 6% anual y su término de amortización se estableció en cinco años. La emisión fué garantizada con el producto del impuesto sobre Tabacos Labrados cuyo fideicomiso estaba encomendado a la Nacional Financiera S. A.

Lo recaudado con la colocación del Empréstito se le entregó por Nacional Financiera S. A. a la Tesorería de la Federación, para que ésta efectuara los pagos de las obras de irrigación establecidas en el Decreto.

En las mismas condiciones y sirviendo al mismo propósito, es decir, el financiamiento de Obras de Irrigación, se facultó al Ejecutivo en el decreto de 31 de diciembre de 1941 para emitir 67.100.000 pesos. Los diferentes empréstitos realizados en esta finalidad, fueron consolidados por decreto de 17 de agosto de 1942, que aumentó el plazo de amortización a diez años. Dicha consolidación establecía que los intereses vencidos serían pagados en efectivo o en bonos de la emisión nueva a discreción de los tenedores.

La emisión de los nuevos bonos alcanzó un valor de 102.469.000 pesos.

El fideicomiso de la Nacional Financiera S. A. permaneció en su anterior forma sobre el producto del impuesto de los Tabacos Labrados.

EMPRESTITOS DESTINADOS A LA INDUSTRIA ELECTRICA.

El primero verificado lo fué por autorización de 31 de diciembre de 1940 con destino a la construcción de una planta hidroeléctrica que aprovechara las aguas del Río Tiloctoc en el Estado de México, la autorización prevenía la suma de diez millones de pesos y un interés del 6% y un término de vencimiento de 5 años. Fué colocada la emisión por Nacional Financiera al 97% de su valor nominal y lo recaudado se entregó a la Comisión Federal de Electricidad para que lo invirtiera. El empréstito tuvo como garantía el Impuesto y Recargo que la Comisión Federal de Electricidad percibe sobre el consumo de energía

eléctrica y una hipoteca sobre los bienes de la Comisión afectándose además los ingresos netos que provienen de la explotación. La Nacional Financiera S. A. se encargó del servicio de la Deuda y el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A. quedó encargado de la recaudación de los impuestos.

En 1944 —29 de diciembre— y 1946 —14 de mayo— se expidieron nuevos decretos para autorizar la emisión de bonos hasta por cien millones de pesos destinados a la compra de maquinaria y materiales para la industria eléctrica. La emisión se dividió en cinco series y el plazo de amortización se estableció en 40 semestres, a partir de la fecha de emisión de cada serie con el pago conjunto de capital e intereses que montaban al 2.25% semestral. Los bonos fueron colocados por la Nacional Financiera por su valor nominal. Se estableció como garantía el 10% del producto del impuesto federal sobre el consumo de energía eléctrica, a más del producto de las plantas eléctricas de la Comisión Federal de Electricidad. En las mismas condiciones se contrató un empréstito en 1946 por valor de 30 millones de pesos para la realización de obras de electricidad, excepción hecha del interés y del plazo de amortización, respectivamente del 6% y a 10 años.

En marzo de 47 se emitieron nuevos bonos por valor de 30 millones de pesos con un interés del 1.5% trimestral y con un plazo de amortización de 15 años. La Nacional Financiera quedó encargada de su colocación al valor nominal, y la Comisión Federal de Electricidad de la inversión, de lo entregado por la Nacional Financiera.

En marzo de 1948 se emitieron 30 millones de pesos más en las mismas condiciones que el anteriormente referido, excepción hecha del término de amortización establecida en 10 años.

BONOS DE PUERTOS LIBRES MEXICANOS

El 27 de agosto de 1943 se autorizó el Ejecutivo para emitir un empréstito por valor de 9 millones de pesos para la construcción de obras portuarias. Con un plazo de amortización de 10 años y un interés del 1.5% trimestral. Se encargó al Nacional Monte de Piedad de su colocación a su valor nominal. En 1945 y 46 se emitieron bonos para dicho financiamiento series "C a G" hasta por 28 millones de pesos, con un término de amortización de 10 años y un interés del 1.5% trimestral. En 1947 hubo nuevas emisiones por valor de 20 millones de pesos, con la garantía del fideicomiso de la Nacional Financiera sobre el producto de los recargos del 2.5% de los pasajes y con un término de 15 años para su liquidación.

BONOS DE LA DEFENSA DE LOS ESTADOS UNIDOS UNIDOS MEXICANOS

El 29 de diciembre de 1944 se autorizó al Ejecutivo para la emisión de bonos de obras públicas series A y B. En 1945 se emitió una serie por valor de 60 millones de pesos. El plazo para su liquidación se estableció en 10 años con un interés anual del 6% Nacional Finan-

ciera fué la encargada de colocar este empréstito al tipo de 95.53% de su valor nominal. El Gobierno aceptó recibir los cupones vencidos en pago de cualquier impuesto no efecto a otra liquidación.

BONOS DE LA DEFENSA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Por decreto de 13 de julio de 1943, se facultó al Ejecutivo para emitir un empréstito por valor de 200 millones de pesos dándose el producto del mismo al Banco de México, S. A. para invertirlo en:

Títulos de la Deuda Pública Interior que la misma Institución tenga actualmente en cartera.

Compra al mismo Banco de Oro y divisa que a su vez se invirtieran en:

a.—*Títulos de la Deuda Pública Nacional existentes en el extranjero:*

b).—*Valores de empresas situadas en México, emitidos en moneda extranjera que a juicio del Banco de México, S. A. presenten las necesarias garantías" (18)*

El empréstito se estipuló con un término de amortiación de 10 años mediante un solo pago y con un interés anual del 6%. Nacional Financiera S. A. colocó las obligaciones a su valor nominal.

EMPRESTITO DE FERROCARRILES.

El 31 de diciembre de 1940 se autorizó al Ejecutivo a emitir 12 millones de pesos, cosa que se hizo en el año de 1941 siendo la Nacional Financiera S. A. la encargada de colocar los bonos al 94.6% de su valor nominal. El término de amortización se fijó en 10 años el interés se estableció en el 6% y el pago se efectuará de modo conjunto los intereses y el capital. La garantía de la emisión fué la afectación del 10% del producto de los Ingresos brutos de Ferrocarriles y Empresas conexas y con el 2 y 5% de portes y pasajes y con el 10% de los últimos, 20 millones de pesos más se emitieron en 1942 en las mismas condiciones que el empréstito anterior y el 31 de diciembre de 1942 se autorizó al Ejecutivo para emitir en las mismas condiciones 25 millones más.

BONOS DE LA PROMOCION INDUSTRIAL.

Con el objetivo de incrementar el capital social de la Nacional Financiera en febrero de 1948 se emitieron bonos por valor de 75 millones con un interés del 6% anual cuya amortización se fijó en 25 años pagando capital e intereses conjuntamente. Están afectos al pago de la emisión las utilidades que como accionista de la Nacional Financiera corresponden al Gobierno Federal.

EL EMPRESTITO EN EL ULTIMO INFORME PRESIDENCIAL

La etapa contemporánea del empréstito durante los años de 1949,

1950 y 1951 ha tendido a conseguir un incremento en la capacidad productiva del país mediante la realización de obras públicas de utilidad nacional como ya en lo anteriormente expuesto ha podido apreciarse, tendencia encomiable por que su celebración ha sido hecha mediante operaciones que han permitido no obstante el aumento de las mismas, reducir la Deuda Exterior merced al pago efectivo y a las condiciones en que dichos empréstitos han sido celebrados. Sólo nos resta para terminar el relato de las operaciones de este tipo durante la vida de nuestro país referirnos al informe presidencial de 10. de septiembre de 1951 conforme al cual la situación de la Deuda y las operaciones celebradas pueden resumirse en los siguientes términos:

La Nacional Financiera ha contratado empréstitos directos con el Eximbank de Washington, con el Banco de América y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, cuyo monto asciende a 350.000.000 millones de dólares, por otra parte, ha dado su garantía a diversas empresas e instituciones — empréstitos indirectos — para créditos cuyo valor ascendió a 49.000.000 de dólares que en conjunto ofrecen un total de 399.000.000 millones de los cuales se han utilizado solamente 172.000.000 millones de dólares de los empréstitos directos, y 30.000.000 millones de dólares de los empréstitos indirectos, habiéndose amortizado de los primeros 79.000.000 millones de dólares y cinco millones cuatrocientos mil dólares de los segundos. El pasivo de la Nacional Financiera y de modo indirecto del Gobierno, para estos créditos es tan sólo de ciento tres millones de dólares en créditos directos y veinticuatro millones seiscientos mil dólares por concepto de avales. Dichos empréstitos en su mayor parte comprenden maquinaria y equipo y sólo excepcionalmente se emplean para gastos locales. Tres de los empréstitos celebrados, se encuentran en este último caso, el empréstito para la Presa Falcón y la Presa de derivación de Ansalduas por valor de trece millones y medio de dólares; el afecto a los canales de la Presa Obregón, que asciende a 17 millones y medio de dólares y por último, un empréstito de 15 millones de dólares para caminos. Los dos primeros no han sido utilizados todavía y del último se ha dispuesto a medida que progresan las obras.

Los empréstitos anteriormente citados de acuerdo con lo expresado por el informe se obtuvieron para empresas productivas y a virtud de ello son recuperables por la misma fuente productiva a que se afectaron y en consecuencia no representan una carga para las generaciones futuras.

Por otra parte, dichos empréstitos no han sido hechos con descuento alguno por concepto de colocación de bonos y se ha suprimido asimismo, la intervención de los banqueros intermediarios por lo cual no se pagan comisiones u honorarios de ninguna especie.

Las diversas Deudas han sido reducidas mediante el pago de importantes cantidades que estando a lo que dice el informe de referencia son las siguientes:

De la Antigua Deuda Exterior Consolidada la presente adminis-

tración ha cubierto la cantidad de treinta y un millones setecientos cincuenta y dos mil ochocientos noventa y tres pesos, redimiendo bonos cuyo valor nominal ascendió a veinte millones de dólares; de la vieja Deuda Exterior de los Ferrocarriles Nacionales la actual Administración ha pagado la cantidad de cinco millones trescientos setenta y tres mil quinientos cuarenta y ocho dólares, disminuido además dicho adeudo mediante el convenio 24 de noviembre de 1949 en la cantidad de ciento ochenta y cinco millones de dólares.

De las obligaciones contraídas por la Administración a virtud de la expropiación de las compañías petroleras que aún cuando no constituye materia de este trabajo, es pertinente consignar para dar una visión total del estado de nuestra Deuda, el Gobierno ha pagado veinte millones trescientos cincuenta mil dólares a la Cia. Inglesa "El Aguila" por concepto de capital y el 18 de septiembre del año en curso se pagará lo correspondiente por valor de ocho millones seiscientos ochenta y nueve mil doscientos cincuenta y siete dólares ochenta y cinco centavos; y a las compañías petroleras del vecino país del norte el finiquito por cuatro millones quinientos sesenta y seis mil dólares, por la misma razón expresada al consignar las cantidades relativas a la Deuda Petrolera, nos referiremos a los pagos hechos a nacionales norteamericanos por concepto de daños causados durante la Revolución, dicha cantidad asciende a diez millones de dólares; se ha pagado asimismo al Gobierno Norteamericano como consecuencia del Contrato de préstamos y Arrendamientos un millón de dólares y por convenio del 24 de febrero del año en curso, se disminuyó el adeudo a sólo once millones de dólares.

La presente administración ha recomprado en consideración a posibilidades inflacionarias, al Banco de México, en el presente año, doscientos cuarenta y tres millones, ochocientos sesenta y dos mil pesos de la Deuda Interior Consolidada y se abstuvo de emitir ciento cincuenta y nueve millones que la ley de ingresos le autorizó. En cambio, ha cubierto los servicios del presente año, cuyo importe era un poco mayor de ciento diez millones de pesos hasta el 31 de julio próximo pasado.

De la Deuda Flotante incurrida en años anteriores, se entregaron las cantidades durante los años de 1949, 1950 y 1951, correspondientes que se elevan a la suma de doscientos sesenta y seis millones de pesos con cuya exhibición quedó liquidado en su integridad el sobregiro con el Banco de México.

Debe agregarse además a los pagos anteriores la cantidad de cuatrocientos ochenta y ocho millones de pesos por concepto de intereses durante el tiempo anteriormente expresado y al entero de treinta y siete millones de dólares que en el año de 1950 se hizo a la Tesorería Americana con el objeto de liquidar el crédito de 1947 que se concedió a la República Mexicana para fines de estabilización monetaria y por último deben considerarse los veintidos millones y medio de dólares que nuestro país aportó de nueva cuenta al Fondo Monetario Internacional en junio de este año.

La labor de la Nacional Financiera como vehículo que el gobierno ha utilizado para promover el desarrollo del país en materia de créditos industriales, que ha concedido por valor durante el año de 1950 de trescientos sesenta y cinco millones de pesos y que en los primeros siete meses del presente año montaron a cuatrocientos un millones de pesos, ha sido de gran importancia para el desarrollo industrial del país.

Las cifras anteriores, sumadas a los créditos e inversiones realizadas con anterioridad, hacen elevar el total de la cartera de la nacional financiera, al 31 de julio último, a una cantidad superior a mil doscientos cuarenta y seis millones, cantidad que con acuerdo al informe que nos ocupa, puede apreciarse mejor, recordando que a finales del año de 1946 su cartera era sólo de trescientos setenta y cuatro millones de pesos.

Siguiendo el mismo texto del informe podremos apreciar que la Nacional Financiera además de su política de promoción industrial, ha conseguido la consolidación de las diversas empresas creadas bajo su amparo. A que en otra ocasión ya hemos hecho referencia y busca la ampliación de los créditos concedidos a algunas de ellas como por ejemplo a Altos Hornos de México, que produjo en el primer semestre de este año setenta y un mil setecientas toneladas, empresa para la cual obtuvo un crédito de cinco millones de dólares del Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington mediante el cual la producción podrá elevarse a doscientas treinta mil toneladas.

Entre las nuevas promociones de la Nacional Financiera, dice el mismo Informe son de gran importancia las siguientes:

La Planta de Coque que se establecerá en Palau o en Monclova y que producirá además derivados de Alquitrán que requerirá probablemente la inversión de setenta y cinco millones de pesos y cuya capacidad de producción será de dos mil doscientas toneladas de carbón seco diarios; la planta de Motores Diesel que se establecerá en el Estado de Hidalgo y que probablemente producirá de mil a mil doscientas unidades de camiones de siete toneladas al año con una inversión cercana a la cantidad de ciento cincuenta y ocho millones de pesos.

Se estudian además los establecimientos de dos grandes plantas de Celulosa y una planta de Alcalis en la Costa del Golfo de México.

Hasta aquí con el relato de los empréstitos que se deriva del Informe Presidencial del año en curso y que marca la apertura de grandes posibilidades para el uso razonable en el fomento del desarrollo nacional del Crédito Público.

Para finalizar haremos referencia a la cuenta de la Hacienda Pública presentada al Poder Legislativo para la revisión, por el Congreso, de las operaciones realizadas en materia de ingresos y egresos con acuerdo a los datos aparecidos en el número correspondiente al once de septiembre del año en curso del periódico "Excelsior" de los cuales se desprende un superávit persupuestal de ciento sesenta y siete mi-

lones quinientos dieciséis mil doscientos cuarenta y siete pesos, veinte centavos.

Las cifras que en dicha cuenta aparecen son claramente satisfactorias y revelan un progreso efectivo en materia hacendaria, resultado de una hábil política financiera de amplitud de miras y de excelentes inversiones en obras de utilidad general, no obstante haberse manejado un gran volumen de créditos ello fué hecho con sagacidad y previsión encomiables, como aparece en el referido informe.

Por concepto de ingresos, en los cuales se encuentran comprendidos los créditos obtenidos con anterioridad a la fecha de la presentación del estado de cuenta, se recaudaron tres mil seiscientos cuarenta millones ochocientos seis mil setecientos doce pesos, sesenta y seis centavos, mientras que los egresos ascendieron tan sólo a la cantidad de tres mil cuatrocientos sesenta y tres millones doscientos noventa mil cuatrocientos sesenta y cinco pesos, cuarenta y seis centavos. De donde resulta la diferencia favorable de ciento sesenta y siete millones quinientos dieciséis mil doscientos cuarenta y siete pesos veinte centavos.

Ya en detalle se desprende de los ingresos la cantidad de ciento noventa y seis millones doscientos ochenta y cinco mil quinientos pesos por concepto de empréstitos y bonos colocados, a más de diez millones doscientos sesenta y seis mil quinientos doce pesos, cincuenta centavos provenientes de la enajenación de bienes y valores nacionales inventariados.

Por lo que hace a los egresos se consideraron entre ellos los créditos y cuentas por pagar que quedaron pendientes del ejercicio fiscal y cuyo importe fué de setenta y cuatro millones seiscientos setenta y siete mil cuatrocientos dieciséis pesos, cuarenta y un centavos.

El superávit de 1950 sumado a los fondos reservados para el pago de créditos presupuestales que fueron cubiertos en el mismo ejercicio fiscal alcanzan un total de doscientos cincuenta y dos millones ciento noventa y tres mil seiscientos sesenta pesos, sesenta y un centavos.

La utilización dada a la anterior suma según el referido matutino es la siguiente:

<i>Diferencia líquida en cancelaciones</i>	<i>\$ 212.244,576.38</i>
<i>de pasivo y aumento de activo.</i>	
<i>..Incremento en las existencias en cajas y remesas en tránsito, el 31 de diciembre de 1950</i>	<i>\$ 31.676,797.39</i>
<i>Diferencias entre pagos y cobros con afectación a operaciones presupuestales de años anteriores . . .</i>	<i>\$ 5.266,478.76</i>
<i>Diferencia entre pérdidas y beneficios de la Hacienda Pública (Admón).</i>	<i>\$ 3.045,813.08</i>
<i>La aplicación por partidas de los fondos reseñados como ingresos fué como a continuación se indica:</i>	
<i>Gastos</i>	<i>\$1,768.879,902.19</i>

Y lo restante se utilizó en los siguientes renglones:

Adquisición de bienes inventariables (almacenes, mobiliario, equipos, vehículos, construcciones en proceso, líneas férreas en construcción, etc.)	\$ 772,203,627.92
Cancelaciones de pasivo (Deuda flotante y titulada exterior e interior)	\$ 464,522,363.15
Incrementos de patrimonios de organismos descentralizados, fideicomisos, acciones, inversiones ...	\$ 457,684,572.00

Como comentario a las anteriores cifras se puede decir que cerca de la mitad de los fondos gastados son de carácter reproductivo o a lo menos representan un incremento de la riqueza nacional que ha de traducirse en nuevos ingresos para el Erario y en una mejoría de las condiciones de producción del país.

En cuanto al superávit deducido del estado de cuenta que relatamos, de ciento setenta y siete millones quinientos dieciséis mil doscientos cuarenta y siete pesos, veinte centavos a más del obtenido en el año de 1949 por algo más de ciento cincuenta millones y del excedente en caja conseguido a través de los primeros siete meses del año en curso, hemos dicho ya en ocasión del informe presidencial que como en el mismo se explica fueron invertidos para la compra de bonos de la Deuda Interior Consolidada y en el pago de los sobregiros a cargo del Gobierno con el Banco de México en años anteriores.

Por todo lo anteriormente dicho es indiscutible que mediante una regulación jurídica adecuada y una clara visión previsoras de los problemas financieros, los gobiernos revolucionarios han abierto un nuevo panorama para el progreso del Crédito Público en México consolidándolo y promoviendo su inversión en obras del más alto interés nacional con el ánimo de preparar una mejor patria para las generaciones futuras y un progreso efectivo para las generaciones presentes en sus condiciones de vida, incorporando a la explotación grandes extensiones de nuestro territorio otrora abandonadas a sus propios recursos.

OBRAS CONSULTADAS.

- ACOSTA N. ALFREDO. *La gestión hacendaria de la Revolución, México*, 1917.
- AGUILAR GUSTAVO. *Los presupuestos mexicanos, México*, 1940.
- ANUARIO FINANCIERO DE MEXICO. Vols. IV y V.
- BRAVO UGARTE JOSE. *Historia de México*.
- CASASUS D. JOAQUIN. *Historia de la deuda contraída en Londres, México*, 1885.
- CASTILLO JUAN. *El crédito de México*, México 1900.
- CERVANTES AHUMADA GUILLERMO. *Tratado de finanzas públicas*. Argentina.
- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.
Colección de leyes y disposiciones relacionadas con la Deuda Exterior de México.
Constitución de 1917.
- CHAVEZ OROZCO LUIS. *Documentos para la historia económica de México*, México, 1934.
- CHAVEZ OROZCO LUIS. *Historia económica y social de México*, México, 1938.
- DE MARCO VITI. *Economía Financiera.*
Documentos del Archivo Histórico de Hacienda, México.
- EHEBERG-BOESLER. *Principios de Hacienda.*
- FLORES ZAVALA ERNESTO. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, México, 1946.
- GENDIN. *Los contratos públicos.*
- HANSEN H. ALVIN. *Política fiscal y ciclo económico.*
- HUMBOLDT ALEJANDRO DE. *Ensayo político sobre Nueva España*, París, 1836.
Indice de documentos del Archivo Histórico de Hacienda, México.
- Ley de hacienda para el D. F.*, 31 de diciembre de 1941.
- MACEDO PABLO. *La hacienda pública, en México, su evolución social*, vol. II, México, 1901.
- MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO. *El crédito agrario en México*, México, 1933.
- MORA JOSE MARIA LUIS. *México y sus revoluciones*, París, 1836.
- NEW CONCEPTION OF THE PUBLIC DEBT.

- PAYNO MANUEL. *Cuentas, gastos, acreedores y otros asuntos del tiempo de la intervención francesa y del Imperio*, México, 1868.
- PAYNO MANUEL. *México y sus cuestiones financieras con la Inglaterra, la Francia y la España*, México, 1862.
- Plan de ajuste y pago de la Deuda Exterior de México*. Trimestre económico, Vols. IX, No. 4.
- PUGLIESSE MARIO. *Derecho financiero*.
- ROMERO MATIAS. *Memoria de hacienda y crédito público*, México 1870.
- SARRO ENRIQUE. *La Deuda Exterior de México*. *Revista de Hacienda*, vol. IV, núms. 18, 19 y 20, México, 1939.
- Seis años de actividad nacional*. Secretaría de Gobernación.
- The Finance of British Government, 1920-1936*.
- ZARCO FRANCISCO. *Historia del Congreso Constituyente 1856-1857*.