



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE ECONOMIA

**“UNA VIDA DEDICADA A IMPULSAR EL DESARROLLO ECONÓMICO: EL
PAPEL DE EDUARDO SUÁREZ EN LA RECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL
DEL PAÍS Y SUS IDEAS ECONÓMICAS SOBRE FOMENTO A ACTIVIDADES
PRODUCTIVAS DURANTE EL SEXENIO DE CÁRDENAS.”**

TESINA-ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
**ESPECIALISTA EN HISTORIA DEL
PENSAMIENTO ECONOMICO**

PRESENTA:
LOPEZ LOPEZ ADRIANA

TUTORA:
DRA. MARÍA EUGENIA ROMERO SOTELO

MÉXICO D.F., 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Índice

Agradecimientos	
Introducción	1
1. Eduardo Suárez: Formación intelectual y la construcción de instituciones	
1.1 Eduardo Suárez y la generación de 1915: Sus primeros años	5
1.2 Eduardo y la re-construcción de la economía durante la década de los veinte y los primeros años de los treinta: su desempeño como abogado y economista	12
2. México al iniciar el sexenio de Cárdenas: La realidad social, política y económica y las ideas rectoras del nuevo gobierno	23
2.1.1 Lo social	23
2.1.2 Lo político	25
2.1.3 Lo económico	28
2.1.4 Ideas en torno al papel del Estado en la economía	33
2.2 El Plan Sexenal y el pensamiento económico de Lázaro Cárdenas	35
2.2.1 El plan sexenal	36
2.2.1.1 La intervención de Estado	37
2.2.1.2 Desarrollo del sector agrícola	40
2.2.1.3 Desarrollo del sector industrial	43
3. La política económica y el fomento a actividades productivas: Una síntesis las ideas económicas de Eduardo Suárez durante su gestión como Secretario de Hacienda (1935-1940)	48
3.1 El eje del pensamiento de Eduardo Suárez	49
3.2 Política Fiscal	51
3.2.1 Política tributaria	51
3.2.2 La inversión pública	56
3.3 La política monetaria y la inversión	63
3.3.1 El crédito público y el financiamiento deficitario	66
Epílogo (1940-1964)	80

Conclusiones	82
Bibliografía	84

Agradecimientos

Quiero aprovechar este espacio para dar dos tipos de agradecimientos, uno institucional y el otro personal. En primer lugar me gustaría agradecer a la Universidad Nacional Autónoma de México por la formación académica que recibí desde mis estudios en el Colegio de Ciencias y Humanidades hasta el Programa de Especializaciones del Posgrado de Economía y que gracias a su calidad y gratuidad he logrado parte de lo que soy hasta este momento. En segundo lugar quiero agradecer a la Doctora María Eugenia Romero Sotelo por haber dirigido esta investigación, por el apoyo económico que recibí de su proyecto de investigación PAPIIT *Pensamiento, actores e instituciones de la Política Económica en México, 1880-2005* y por haberme incentivado a no cambiar de tema cuando sentía que la investigación no tenía rumbo. En tercer lugar quiero agradecer a la Doctora Sandra Kuntz Ficker por todo lo que he aprendido desde que trabajo con ella, pues esta experiencia ha contribuido a ampliar mi pasión por la Historia Económica de México.

En cuanto a mis agradecimientos personales, primeramente quiero dedicar este esfuerzo a mi papá, a mi hermano y a mamá Naty por haberme apoyado y respetado en todas mis decisiones de vida y por el amor y la paciencia que me han tenido durante las largas jornadas de trabajo que implica la vida académica. También quiero dedicar y agradecer a Samuel Torres por todo el amor, paciencia, ayuda y respeto que me ha ofrecido desde que estamos juntos, pues su compañía me ha ayudado a ser mejor ser humano, a valorar la importancia del amor y de la familia en la vida y a no olvidarme que las cosas en el mundo no están bien y que si no hacemos algo por cambiarlas, todo lo bello que existe se acabará.

Por último, quiero dedicarle esta investigación a otras personas muy cercanas a mí: a mis primos Beatriz y Luis, por ser casi como mis hermanos; a Rebeca, Maricela, Pavel, Bruno, Alberto, Daniel, entre otros, por la amistad incondicional que me han ofrecido desde que los conozco.

Una vida dedicada a impulsar el desarrollo económico: El papel de Eduardo Suárez en la reconstrucción institucional del país y sus ideas económicas sobre fomento a actividades productivas durante el sexenio de Cárdenas

Introducción

En las décadas de 1920 y de 1930 se dieron cambios profundos en el país a nivel social, político, institucional y económico. A nivel económico estos cambios eran necesarios porque la revolución significó una ruptura en la senda de crecimiento que se había desarrollado durante el Porfiriato y era necesario fortalecer los organismos e instituciones económicas para recuperar y superar el nivel y el ritmo de crecimiento económico. A nivel político, el principal problema al que se enfrentó el país fue el del reconocimiento de los gobiernos posrevolucionarios, el de la reorganización política y el de la reconstrucción de las instituciones que regularían los diversos ámbitos de la vida del país, sobre todo a nivel económico. A nivel social, seguían escuchándose las mismas demandas desatendidas de la revolución, principalmente la del reparto agrario y la mejora en las condiciones de trabajo. En términos generales podría decirse que en las décadas de los años veinte y treinta se crearon las “precondiciones” para impulsar el desarrollo del país. En particular, el sexenio de Cárdenas podría denominarse cómo el de la resolución de las demandas insatisfechas y el del impulso al desarrollo económico.

En este sentido, en esta investigación se estudia la participación de un funcionario público del sexenio de Cárdenas en la reconstrucción del país en el periodo de estudio (1920-1940) y principalmente, sus ideas económicas con respecto a cómo debía impulsarse el desarrollo económico de la nación durante el sexenio cardenista. Este personaje es Eduardo Suárez Aránzolo, quien fue Secretario de Hacienda durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1935-1940) y en el de Manuel Ávila Camacho (1940-1946).

Debido a que el desarrollo institucional y el impulso a las actividades productivas son dos factores fundamentales para impulsar el desarrollo económico, en el presente trabajo se pretende responder a las siguientes preguntas: ¿cuál fue la participación de Eduardo Suárez en la construcción de instituciones en la década de 1920 y la de 1930? Y ¿cuáles fueron sus ideas económicas sobre fomento a

actividades productivas (agrícolas e industriales), y por lo tanto su concepción de desarrollo económico durante el sexenio de Lázaro Cárdenas? El trabajo se enfoca en estos dos temas debido a que estos dos temas han sido relevantes en la historia de las ideas económicas del país y sobre todo porque han sido dos problemas con los que se ha enfrentado la economía nacional desde que logró su independencia y principalmente después del movimiento revolucionario.

En relación al papel de Eduardo Suárez en la construcción de instituciones¹, en la primera parte se hace una síntesis de su participación en la construcción del marco institucional nacional e internacional que regularía las actividades económicas durante la década de 1920 y los primeros años de la década de 1930.

Para analizar sus ideas sobre fomento productivo durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, se estudiarán tres ámbitos de la política económica: su visión de las políticas fiscal, monetaria y crediticia. Se considera que el estudio de estas propuestas resultan de interés en primer lugar, porque representaron una nueva forma de ejercer política económica y de entender la intervención del Estado en la vida económica; en segundo lugar, porque buscaron contrarrestar las diferentes crisis económicas por las que atravesó el país como consecuencia de la Gran Depresión y el inicio de la Segunda Guerra Mundial, y por último, tenían como finalidad conseguir los objetivos económicos de reforma social y de desarrollo económico planteados por el presidente Cárdenas.

La tesis de este trabajo es que Eduardo Suárez tuvo una participación importante en la construcción del marco institucional que regularía la economía a partir de la década de 1920. La construcción de instituciones económicas era un requisito indispensable para poder impulsar el desarrollo económico del país en las siguientes décadas. Este hecho fue aprovechado por el gobierno de Lázaro Cárdenas, y en conjunción con otras medidas e ideas económicas, el gobierno se propuso impeler el desarrollo socioeconómico como una meta del proyecto de nación. En este sentido, se sostiene que las ideas económicas de Eduardo Suárez en relación al desarrollo económico estaban muy vinculadas a las ideas del

¹ Las instituciones pueden definirse como las "reglas del juego en una sociedad o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana". North Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, 1993, p. 13. Para los fines de este trabajo, nos interesan las instituciones formales, que son las normas escritas que se crean para regular la vida social, política y económica de un país, como son las leyes, códigos, acuerdos, etc. North Douglas, *Ibid.*, p. 14-15.

presidente Cárdenas ya que éste estaba de acuerdo en que el país requería de reformas sociales y económicas, pero esto no quiere decir que apoyara totalmente las decisiones del presidente en estas áreas. El pensamiento económico de Eduardo Suárez durante el sexenio cardenista se caracteriza por tres aspectos, el primero es que otorga una importancia especial a la participación del Estado en la economía, la segunda es que consideró que era fundamental la promoción de las actividades productivas (principalmente agrícolas, aunque también industriales) y por último, la política económica que puso en marcha tuvo como finalidad hacer realidad los objetivos económicos de reforma social y de desarrollo económico planteados en el Proyecto de Gobierno del presidente Cárdenas. De esta forma, se considera que si se estudian sus propuestas de política económica para promover el fomento a actividades productivas y su participación en el desarrollo del marco institucional de las actividades económicas es posible sostener que los principales objetivos de Eduardo Suárez como Secretario de Hacienda fue promover el desarrollo económico del país, entendido este como la elevación del ingreso nacional y de la renta per cápita, y lograr una mejor distribución del ingreso, aunque la consecución de estos objetivos implicara romper con ideas o prácticas económicas preestablecidas.

La investigación se estructura de la siguiente forma: en el primer capítulo se ofrece una síntesis de los primeros años de la vida de Eduardo Suárez al tiempo que lo ubica dentro de una generación de personajes históricos y por último hace un recuento de la participación de Eduardo en los acontecimientos más importantes del país durante la década de los veinte y principios de los treinta, al tiempo que se enfatiza su participación en la construcción de instituciones.

En el segundo capítulo se ofrece un marco histórico sobre la situación general del país al iniciar el sexenio de Cárdenas, un panorama general de las ideas económicas sobre el papel del Estado en la economía y por último se desarrollan las ideas rectoras del proyecto de desarrollo socioeconómico del Presidente Lázaro Cárdenas, para lo cual se esbozan tres aspectos principales del Plan Sexenal: el problema agrario, el desarrollo industrial y la política hacendaria. Se considera que este apartado es muy importante para entender el contexto histórico y las ideas rectoras del pensamiento económico de Eduardo Suárez durante este sexenio.

En el tercer capítulo se desarrollan las ideas teóricas de Eduardo Suárez sobre política fiscal, monetaria y crediticia y las propuestas específicas de cada una de estas políticas tendientes a promover actividades productivas. Este apartado es la parte medular del ensayo, pues permite comprender su concepción de la participación del Estado en la economía, las inversiones públicas, su idea del dinero como creador de riqueza y la importancia de promover actividades productivas mediante el crédito.

El estudio del pensamiento de Eduardo Suárez resulta importante en estos tiempos por las enseñanzas que su actuar como Secretario de Hacienda nos dejan a las actuales generaciones de economistas, pero también porque sus ideas inauguraron el pensamiento económico heterodoxo en México.

1. Eduardo Suárez: Formación intelectual y la construcción de instituciones

1.1 Eduardo Suárez y la generación de 1915: Sus primeros años

Despertar a la historia significa adquirir conciencia de nuestra singularidad, momento de reposo reflexivo antes de entregarnos al hacer. “Cuando soñamos que soñamos está próximo el despertar”, dice Novalis. Octavio Paz, *El laberinto de la soledad*, p. 144.

Para entender quién fue Eduardo Suárez y quienes fueron las personas con las que convivió durante el sexenio cardenista, nos apoyaremos en el trabajo de Luis González *Los artífices del cardenismo*, que ofrece un apartado sobre las generaciones que convivieron durante el sexenio de Lázaro Cárdenas. Luis González considera que existieron unos 400 mexicanos que tuvieron un papel importante en el sexenio cardenista. Esta cifra la obtuvo de un catálogo de nombres que construyó en base a la consulta de varios periódicos del periodo, de monografías, de diccionarios bibliográficos y por medio de sobrevivientes de esos años. Cada uno de estos personajes tuvo un peso político diferente en el ámbito nacional y en el regional y se desarrollaron en diferentes lugares, algunos en las instituciones gubernamentales, otros en la academia, en la iglesia, en el ejército y en el ámbito empresarial². Al referirse a las generaciones que coexistieron durante este sexenio Luis González escribe:

“Se identificaban como viejas las personas de cuarenta y cinco años para arriba, y como jóvenes revolucionarios los que frisaban entre treinta y cuarenta y tantos. De hecho, si se acepta el dicho de Ortega y Gasset de que las generaciones, camadas u hornadas son cuerpos cuasibiológicos que se mueven a quince años de distancia entre sí, y que cada generación es reconocible por actitudes, sensibilidades, ideas y aun conductas propias, debemos convenir que en el sexenio de Cárdenas tuvieron muchos queveres individuos de tres generaciones y no sólo de dos. [...] La gente menor de treinta influyó todavía muy poco, pero es indiscutible el pegue de los de 60 a 75, los de 45 a 60, y ya no se diga los de 30 a 45 años. Durante la presidencia de Cárdenas figuraron en la rectoría nacional protohombres nacidos entre 1859 y 1874, pertenecientes

² González y González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T. 14, 1979, pp. 97 y 99.

a la generación azul o modernista; ilustres oriundos de la zona de fechas 1875-1890, miembros de la camada roja o revolucionaria, y eminencias nacidas de 1890 a 1905 que caen en el territorio de la generación modestamente llamada de 1915, pero que también admite los apelativos de verde, reconstructora y epirrevolucionaria.”³

Si aceptamos esta clasificación de las generaciones que vivieron en el sexenio cardenista, podríamos decir que Eduardo Suárez pertenecía a la generación de 1915 o epirrevolucionaria porque nació en Texcoco el 3 de enero de 1895 y en la región central del país. Muchos actores políticos de la generación de 1915, nacieron en la región central del país, por ejemplo, Vicente Lombardo Toledo, los hermanos Maximino y Manuel Ávila Camacho nacieron en Puebla, Adolfo Ruiz Cortines, Miguel Alemán y Enrique González Aparicio en Veracruz, mientras que Narciso Bassols y Carlos Riva Palacio fueron coterráneos de Eduardo.

Los padres de Eduardo fueron Eduardo Suárez Villagrán y Antonia Aránzolo de Suárez, ambos originarios del estado de Hidalgo. Debido a que la situación económica del Estado no era favorable, Eduardo Suárez Villagrán emigró a Texcoco, donde estableció un despacho de notario que le permitió tener una vida holgada⁴.

Eduardo curso sus estudios primarios, hasta el tercer año, en la escuela oficial de Texcoco, el Colegio del Estado de México. Gracias a la ayuda de Ramón Corral, un amigo de la familia, consiguieron que el gobernador del estado de Hidalgo le concediera una beca de 25 pesos plata al mes para estudiar en la capital. De esta forma, Eduardo realizó sus estudios de 4º y 6º año en el Colegio Williams de la Ciudad de México, que era una escuela primaria y comercial con una sección preparatoria y en la cual también realizó estudios de contabilidad.⁵ La descripción de Luis González de la generación de 1915, también describe la realidad de Eduardo Suárez porque menciona que la mayor parte de los epirrevolucionarios provenía de la clase media, por lo que muy pocos se enlistaron en las filas revolucionarias, sino por el contrario muchos asistieron a las escuelas de las ciudades más grandes o de

³ González y González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T. 14, 1979, p. 102.

⁴ Suárez Francisco, “Bosquejo Biográfico” en Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, p. 71.

⁵ Suárez Francisco, “Bosquejo Biográfico” en Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, p. 72

la capital durante el periodo revolucionario⁶. Eduardo, al igual que sus compañeros de generación estudió el nivel medio en la Escuela Nacional Preparatoria, y continuó una carrera profesional⁷.

Eduardo ingresó a la Escuela Nacional Preparatoria en 1908, cuando era director Porfirio Parra. Durante su estancia en la Escuela Nacional Preparatoria se enseñaba en el primer año aritmética, álgebra, geometría y lengua nacional, cuyos principales profesores fueron Martínez Sobral y Ventura García. En el segundo año se enseñaba lengua nacional, geometría analítica y cálculo; en el tercer año se enseñaba física y lengua nacional; en el cuarto año botánica, química, literatura universal, historia de México (impartida por Carlos Pereyra y Fernando Iglesias Calderón) y en el quinto año se enseñaba sociología, fisiología y lógica, materias que impartían Antonio Caso y Porfirio Parra; también clases de psicología (con Ezequiel Chávez) y de literatura con Luis Urbina y Pedro Henríquez Ureña.⁸ El plan de estudios que Eduardo cursó era positivista a pesar de que este sistema había sido fuertemente cuestionado por los personajes que formarían el Ateneo en la prensa nacional, de hecho, Justo Sierra, uno de los principales educadores de la institución, defendió el sistema argumentando que el fundamento de la Escuela Nacional Preparatoria debía ser la filosofía positiva porque era “la piedra fundamental de la mentalidad mexicana”⁹.

A los dos años de haber ingresado en la Escuela Nacional Preparatoria, estalló el movimiento revolucionario que se opuso al gobierno de Díaz, pero éste no impidió del todo que las clases se siguieran desarrollando. Una característica del periodo en que los epirrevolucionarios asistieron a la escuela fue que los salones se “usaban como caballerizas”, según lo recuerda Manuel Gómez Morín¹⁰.

⁶ González y González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T. 14, 1979, pp. 144 y 146.

⁷ Luis González y González escribe que la generación de 1915 tuvo una educación diferente a la de la revolucionaria ya que “Aproveché al máximo las enseñanzas de Caso y Henríquez Ureña, y sobre todo, a través de libros de los ingleses Shaw, Chesterton y Russel; de los franceses Bergson, Maritain y Gidé; de los españoles Unanumo, Ortega, Azorín y Machado; de los estadounidenses Dewey y James; de los alemanes Marx, Spengler, Freud, Scheler y Husserl; y del italiano Croce, y de otros, se pusieron al tanto de neorrealismo, materialismo dialéctico, neotomismo, pragmatismo, fenomenología, historicismo, raciovitalismo, superrealismo, de media docena de corrientes literarias y artísticas y de algunas novedades en la sociología y de la economía, principalmente.” González y González Luis, *Historia de la Revolución mexicana. Los artífices del cardenismo*, T.14, 1979, p. 152.

⁸ Suárez Francisco, “Bosquejo Biográfico” en Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, p.74.

⁹ Sierra Justo, “Homenaje al maestro Gabino Barreda, en el Teatro Arbeu, la noche del 22 de marzo de 1908,” citado en Ratt William, *El positivismo durante el Porfiriato*, 1975, p. 36.

¹⁰ González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T. 14, 1979, p. 149.

Luis González escribe que la carrera preferida por los personajes de la generación de 1915 fue el derecho, cursada tanto en las universidades del interior de la república, como en la Escuela Nacional de Jurisprudencia o en la Escuela Libre de Derecho y le siguieron las carreras de consagración sacerdotal, medicina, ingeniería, filosofía, pintura, historia, química y economía¹¹, a pesar de que fue una carrera de reciente creación en el país (se creó en 1929 y formaba parte de la Facultad de Derecho). Eduardo estudió derecho en la Escuela Nacional de Jurisprudencia entre los años 1913-1917. Sus profesores fueron Antonio Caso, Salvador Urbina, Fernando González Roa y Manuel Macías. Durante su estancia en esta escuela, siguió contando con la beca del estado de Hidalgo, por lo que tuvo que mantener buenas calificaciones para seguir gozando de la beca¹².

Suárez, al igual que varios de su generación (Antonio Castro Leal, Manuel Gómez Morín y Daniel Cosío Villegas), debutaron como profesores en las aulas de la Universidad Nacional a muy temprana edad¹³, por ejemplo, durante el último año de la carrera impartió el curso de sociología jurídica a varios de los llamados “siete sabios”¹⁴, y también la materia de procedimientos civiles en la misma universidad y la de Derecho mercantil en la Escuela de Comercio. No obstante, al recibir su título de abogado, tuvo que dejar las clases porque el gobernador del estado de Hidalgo le ofreció el puesto de oficial mayor encargado del Despacho de la Secretaría General del Gobierno, por lo que se trasladó a Pachuca en el momento en que el movimiento revolucionario estaba llegando a su fin. Un hecho importante de su carrera como jurista en este puesto fue que defendió la renuncia del gobernador Nicolás Flores de promulgar una constitución estatal porque creía que esto contrariaba los principios de la carta magna. Eduardo Suárez alegó que ningún acto legislativo contrario a la constitución era válido”¹⁵.

¹¹ González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T. 14, 1979, p. 151.

¹² Suárez Francisco, “Bosquejo Biográfico” en Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, p.75.

¹³ González y González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T. 14, 1979, p. 152.

¹⁴ Los siete sabios eran un grupo de estudiantes que en septiembre de 1916 decidieron formar una nueva sociedad cultural que reemplazara a la Hispánica, la Sociedad de Conferencias y Conciertos, la cual debía tener como objetivo “propagar la cultura entre los estudiantes de la Universidad de México”. Algunas características de este grupo de estudiantes era que tenían una fuerte preocupación por promover la “cultura intelectual”, por lo que escribían sobre los diversos problemas de la educación, de política y sobre todo ensayos filosóficos sobre cultura, la sociedad, entre otros; participaron en movimientos a favor de la autonomía Universitaria; y la mayoría trabajó en la Universidad Popular Mexicana. Este grupo estaba formado por Alberto Vázquez del Mercado, Antonio Castro Leal, Vicente Lombardo Toledano, Alfonso Caso, Teófilo Olea y Leyva, Jesús Moreno Baca y Manuel Gómez Morín. Cfr. Wilkie James y Edna Monzon de Wilkie, “Entrevista a Manuel Gómez Morín”, en *México Visto en el Siglo XX*, 1978, p. 152; Krauze Enrique, *Caudillos Culturales en la Revolución*, 1976, p. 74-86.

¹⁵ Suárez Francisco, “Bosquejo Biográfico” en Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, pp.76-77.

Un hecho importante en su vida personal, fue que el 24 de junio de 1920 contrajo matrimonio con Leonor Vázquez, la hija del propietario de la Hacienda de la Concepción, en Pachuca. Ese mismo año, Eduardo tuvo que regresar a la Ciudad de México porque el general Flores desconoció el gobierno de Carranza. Durante el gobierno de Obregón, se lanzó como diputado por la legislatura de Huichapan, pero debido a que el general Calles (Ministro de Gobernación) apoyaba a los candidatos contrarios, su partido no ganó las elecciones.

Desde el momento en que regresó a la Ciudad de México y hasta 1932 impartió las clases de Derecho Industrial, Teoría General del Derecho y Derecho Internacional en la Facultad de Derecho¹⁶. Algunos futuros funcionarios públicos y juristas fueron sus alumnos: Roberto Córdoba, Mario de la Cueva, Manuel Palavicini, Antonio Flores, Ezequiel Burguete y Alfonso Cortina. Antonio Carrillo Flores recuerda que era un profesor muy exigente y que las materias que impartía en la Escuela Nacional de Jurisprudencia (Teoría General del Derecho, Derecho Industrial - derecho obrero- y Derecho de gentes) tenían un enfoque positivista. A su parecer, la verdadera vocación de Suárez era el derecho interno y el internacional, aunque no podía afirmar que fuera kelseniano porque no identificó el Derecho con la vida del Estado ya que en muchas ocasiones no dudó en alejarse de la ley cuando el bien público lo exigía¹⁷.

A pesar de que Eduardo no figuró entre los principales críticos y ensayistas de la década de 1920, sin duda participó de los sentimientos que Luis González describe como propios de la generación de 1915, es decir, también se preocupó por “hacer algo por México”, a construir una nueva sociedad a través de nuevos planes que permitieran conocer y resolver los problemas del país. Algunos contemporáneos suyos que realizaron trabajos en esta rúbrica fueron Daniel Cosío Villegas (*Sociología mexicana*), Manuel Gómez Morín (*1915 y otros ensayos*), Samuel Ramos (*El perfil del hombre y la cultura en México*), Gilberto Loyo y Jesús Silva Herzog, entre otros. En términos generales, estos trabajos trataron de explicar cuáles eran las características de la cultura mexicana, el estado psíquico y el

¹⁶ Suárez Francisco, “Bosquejo Biográfico” en Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, p. 78-79, 137-138. Durante este periodo, otros profesores de importancia (y que más tarde tendrán una significación política) que también impartían cátedra en la Facultad de Derecho eran Miguel G. Garza, Narciso Bassols y Miguel Palacios Macedo (estos dos últimos discípulos de Lombardo Toledano y de Gómez Morín durante los últimos años de la década de 1910). Cfr. Solórzano Marcial Carmen, “Eduardo Suárez: Legista y gestor de la intervención económica”, 2002, p. 5.

¹⁷ Carrillo Flores, “El maestro, el jurista y el diplomático”, en Suárez Eduardo, *Comentarios y Recuerdos*, T.I, 2003, p. 10.

carácter de la población (en la que destaca su sentimiento de inferioridad, la inconsciencia de la realidad en la que se encontraba y el recelo hacia casi cualquier cosa) y por último la situación económica del país.

Carlos Monsiváis escribe que una vez que los de la generación de 1915 comenzaron a ocupar cargos en organismos educativos y gubernamentales, su visión de cómo podían construir el país comenzó a girar en torno a la técnica, ya que ésta podía salvar al país a través del conocimiento riguroso, la planificación y la perspectiva científica. Desde esta perspectiva, la técnica debe entenderse como desarrollo institucional y en este sentido, la mayor parte de los miembros de la generación de 1915 contribuyeron a crear organismos gubernamentales y a ampliar el marco institucional del país¹⁸.

Lo anterior nos dice que una de las tareas básicas que se planteó la generación de 1915 fue, en primer término, entender cómo estaba constituido el país, su sociedad, la política, sus leyes y cómo funcionaba la economía, para después emprender la actividad reestructuradora del país, el cual estaba dañado por la revolución y desolado por la falta de un proyecto de nación. Esta generación percibió que una de las grandes carencias del país era la falta de organización social, política y económica y creyeron que la solución a los diversos problemas en estos ámbitos podía ser resuelto con el establecimiento de organismos institucionales y de un marco institucional que rigiera las relaciones sociales y jurídicas entre los individuos, las empresas y los trabajadores, entre el estado y los individuos y entre el Estado y las empresas.

Cabe aclarar que las ideas de cada uno de los personajes de la generación de 1915 eran muy diversas entre sí, por lo que no podría decirse que tenían una

¹⁸ Monsiváis Carlos, "Notas sobre la cultura mexicana en el siglo XX" en Cosío Villegas, *Historia General de México*, T.2., 1988, pp. 1414-1415. Enrique Krauze escribe que el principio de la técnica sólo fue patrimonio de Manuel Gómez Morín y de Miguel Palacios Macedo, pero esto no es totalmente cierto, ya que si bien Gómez Morín fue de los primeros en el país en escribir sobre la importancia de la técnica en la erección de las instituciones, en la práctica muchos otros personajes de la generación de 1915, incluyendo a Eduardo Suárez, participaron en la construcción de organismos institucionales y los marcos institucionales que las rigieran por ejemplo, en 1930 fue presidente del proyecto de la Primera Ley Federal del Trabajo promovió y realizó la reforma legal que amplió a 9 millas la extensión del mar territorial; fue corresponsable de la Primera Ley General de Bienes Nacionales de 1941, que definió la naturaleza y el régimen jurídico del dominio público nacional y también promovió una enmienda constitucional (1945) que limitaba el uso del crédito público interno y externo sólo para la realización de obras que permitieran aumentar los recursos y que de esta forma la deuda no se convirtiera en una carga muerta para el erario. Cfr. Krauze Enrique, *Caudillos Culturales en la Revolución mexicana*, 1976, p. 87-95.

ideología común, no obstante, Luis González considera que tanto los intelectuales como los políticos de la generación se inclinaban por resolver los problemas de México por medio de una conjunción de ideas “nacionalsocialistas”, no en el sentido en el que la usaron los nazis, si no que¹⁹

“Se trata de una fórmula hecha con fragmentos de varias ideologías aparentemente contradictorias, que acepta las tendencias liberales y socialistas de la Constitución de 1917, que hace caber en el mismo jarrito la libertad y la justicia social, la iniciativa privada y la intervención del estado en la actividad económica, el nacionalismo económico, las inversiones extranjeras, el fundo colectivo y la pequeña propiedad privada, el fomento a la industrialización y de las organizaciones obreras, de la democracia y la dictadura, la división de poderes y la supremacía del poder ejecutivo, el régimen federal y la centralización política, la integración racial y el indigenismo, la tolerancia religiosa y las restricciones al culto católico, la libre expresión y el control estatal de los planteles educativos, la mala y la buena vecindad con el poderoso imperio de los Estados Unidos.”²⁰

Si bien es cierto, que ningún autor ha establecido una relación directa entre Eduardo Suárez y la llamada generación de 1915, como se ha podido observar en este apartado, existía una gran similitud entre la vida de este personaje y la de sus contemporáneos en cuanto a su formación académica, forma de pensar y entender la realidad del país. Esto podría explicarse porque tuvieron los mismos maestros, vivieron los mismos hechos históricos y se desarrollaron en ámbitos profesionales muy similares. Por ejemplo, todos los de la generación de 1915 tuvieron como profesores a Porfirio Parra y a Justo Sierra en la Escuela Nacional Preparatoria (los dos fuertemente influidos por el positivismo), aunque también conocieron las ideas y el movimiento contracultural de José Vasconcelos y a Alfonso Caso. En el caso de los que estudiaron Derecho, la mayoría egresó de la Escuela Nacional de Jurisprudencia y tuvo como profesores a Alfonso Caso y Pedro Pérez Ureña cuya influencia fue decisiva en despertar su inquietud por explicar y cambiar la realidad

¹⁹ González y González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T. 14, 1979, pp. 159 y 161.

²⁰ González y González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T. 14, 1979, p. 163.

mexicana. Por último, su rápida vinculación en el ámbito académico y con el sector público, les permitió conocer más de fondo los problemas del país y tener una participación más activa en la construcción del país.

Es así que podría decirse que la década de 1910 y los primeros años de la siguiente fueron las del despertar de una nueva generación, que cómo todo adolescente, tuvo que pasar por la etapa del reconocimiento y después por la del entendimiento para poder iniciar la labor de reconstruir el país después de la revolución.

1.2 Eduardo y la re-construcción de la economía durante la década de los veinte y los primeros años de los treinta: su desempeño como abogado y economista

En el apartado anterior se mencionó que los miembros de la generación de 1915 participaron activamente en la construcción de organismos e instituciones durante el periodo posrevolucionario, pero ¿qué beneficios podría traer al país la creación de organismos y marcos institucionales? North y Thomas afirman que la clave del crecimiento económico (incremento a largo plazo del PIB per cápita) reside en lograr una organización económica eficiente, la cual implica el establecimiento de un marco institucional y una estructura de derechos de propiedad que canalicen los esfuerzos individuales hacia actividades que tengan beneficios sociales mayores que los privados. El crecimiento económico puede derivar de un aumento cuantitativo de los factores productivos (tierra, trabajo, capital) per cápita o por un incremento en la productividad de uno o más de los factores, los cuales a su vez pueden provenir de la implantación de economías de escala por parte de las unidades económicas (sociedades anónimas, corporaciones, cooperativas, etc.), por mejoras cualitativas de los factores (tipo de contrato de trabajo, capacitación, uso de tecnología), de una reducción de las imperfecciones del mercado derivadas de la inseguridad y los costos de información o por cambios que mejoren la organización institucional que hagan desaparecer las imperfecciones del mercado (compañías de seguros, instituciones de crédito, etc.)²¹.

²¹ North Douglass y Robert Paul Thomas, El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700), 1991, pp. 5-7.

Lo mencionado anteriormente nos indica que la generación de 1915 contribuyó a sentar las bases para impulsar el crecimiento económico ya que tuvieron una gran preocupación y participación en la creación de instituciones económicas y políticas y para mostrar que nuestro personaje no fue la excepción, a continuación se presenta a modo de relato de vida, las contribuciones de Eduardo Suárez en la erección de organismos y de marcos institucionales (económicos y políticos) durante la segunda mitad de la década de 1920 y los primeros años de la década de 1930.

Uno de los problemas a los que se enfrentaron los gobiernos de Venustiano Carranza, de Adolfo de la Huerta y de Álvaro Obregón fue que no habían sido reconocidos por el gobierno de los Estados Unidos. Esto resultaba importante para estos gobiernos porque significaba legitimar su existencia a nivel internacional y reanudar su acceso a los mercados internacionales de crédito. El gobierno de Obregón hizo varios intentos por conseguir el reconocimiento de su gobierno, pero el gobierno de los Estados Unidos argumentaba que no reconocería su gobierno hasta que éste garantizara los derechos de propiedad de sus ciudadanos en México. Después de varias negociaciones por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el gobierno de México le ofreció al de los Estados Unidos que examinaría las reclamaciones en su contra y que éstas podrían dividirse en las que se originaban en los daños causados durante la revolución y las que provenían de otras causas. De esta intención surgió la Comisión General de Reclamaciones en las reuniones de Bucareli. La primera etapa de reuniones de la Comisión fueron de agosto de 1924 a agosto de 1927, cuya primera sesión fue en agosto de 1924, la segunda en junio de 1925 y la tercera en febrero- marzo de 1926. En este periodo presidía la comisión por parte de Estados Unidos Cornelio Van Vollenhover y por el lado de México, Genaro González Mac Gregor²².

El 11 de junio de 1926 Eduardo Suárez fue designado abogado auxiliar de la agencia mexicana de esta comisión, no obstante de que no hablaba inglés y que por ese motivo no fue bien aceptado por el agente de México encargado, Bartolomé Carvajal. A pesar de este inconveniente, en la cuarta sesión que se celebró en Washington, Eduardo tuvo una participación importante porque resolvió el caso de

²² Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, pp. 151, 153, 155,

Laura Buffington contra el país. El caso consistió en que Estados Unidos en nombre de la viuda y los hijos de un ingeniero norteamericano demandó al gobierno mexicano por no aprender y castigar al asesino de su esposo y como pago por daños exigía 25 000 dólares. El gobierno de Estados Unidos consideraba al gobierno mexicano como cómplice o como si él hubiera ocasionado el daño porque fracasó en la aprehensión del asesino. El resultado del litigio fue que el gobierno mexicano aceptó que falló en encarcelar al asesino y que debía ofrecer una indemnización, pero ésta no sería porque el Estado fuera el culpable del asesinato, sino por no aprehender y castigar al asesino²³. En palabras de Eduardo Suárez el argumento principal²⁴ del que se valió fue que:

“Agregaba yo que la Comisión de Reclamaciones tenía jurisdicción, no para juzgar a México por actos u omisiones que hubiese cometido, sino para decidir sobre daños sufridos por extranjeros, por violaciones al Derecho”²⁵.

Después de demostrar su destreza como abogado, fue habilitado para presentar varios casos (en español) de mexicanos en contra de Estados Unidos y de cuestiones que tuvieran que ver con la legislación bancaria, bonos y obligaciones del Estado, entre otros. Paralelamente a sus labores diplomáticas, en 1926 fue nombrado Presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y continuó dando clases de Derecho Industrial²⁶.

El 1º de mayo de 1927 Aarón Sáenz dejó la Secretaría de Relaciones exteriores y Genaro Estrada ocupó el cargo de subsecretario del Despacho. Eduardo Suárez también fue reasignado al cargo de subagente de la Comisión de Reclamaciones de México y el Reino Unido el 16 de agosto de 1928. Esta comisión fue presidida por Alfredo Zimmerman por parte de Estados Unidos, y por el de México, Benito Flores. Un resultado interesante de estas reuniones fue que se le dio

²³ Suárez Francisco, “Bosquejo Biográfico” en Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.1, 2003, pp. 80-81.

²⁴ Eduardo Suárez escribe en sus memorias que este argumento se basó en su estudio de varias autoridades en Derecho: Von Mohl, Von Triepel y Dionisio Anzilotti. Cfr. Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, 2003, T. I p. 162.

²⁵ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, 2003, T. I p.162.

²⁶ Suárez Francisco, “Bosquejo Biográfico” en Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, p. 83

validez a la cláusula “Calvo”, la cual establece la renuncia de un extranjero a la protección diplomática de su gobierno²⁷.

Durante el gobierno de Emilio Portes Gil, Eduardo Suárez fue designado abogado consultor de la Secretaría de Relaciones Exteriores (el 1º de enero de 1929).

En el gobierno de Pascual Ortiz Rubio fue invitado por el secretario de gobernación, Emilio Portes Gil, a ocupar el cargo de subsecretario de gobernación, pero Eduardo no aceptó el cargo, según lo narra en sus memorias, porque tenía que ir a la Conferencia de Codificación del Derecho Internacional en la Haya (del 13 marzo al 12 de abril de 1930). Los temas de Derecho Internacional que se discutieron en esta Conferencia fueron el de la responsabilidad de los Estados por daños sufridos por extranjeros, el de la nacionalidad y el de las aguas territoriales. Debido a que Eduardo Suárez había sido el único delegado de México en la Conferencia y él tenía cierta experiencia en el primer y tercer tema, decidió participar en esas comisiones, teniendo una participación más activa en la tercera comisión que abordó el tema de la responsabilidad de los Estados²⁸. Al referirse a los debates, Eduardo Suárez describe su postura de la siguiente forma:

“En ambas comisiones combatí presentando adiciones o refutando, en algunos casos, las bases que la comisión preparatoria había preparado para la discusión, apoyé los principios que fueran más favorables a la soberanía de los Estados y me declaré contra aquellos principios que han tratado siempre de establecer los países colonialistas, vistiéndolos muchas veces bajo el falso ropaje del Derecho Internacional, principios elaborados principalmente por sus juristas y en algunas ocasiones por los tribunales internacionales dominados por ellos”²⁹.

La cita anterior demuestra que Eduardo Suárez creía que los países menos desarrollados no tenían que adoptar las leyes y criterios de los países desarrollados ya que su legislación siempre los favorecería y que en materia de derecho, lo que

²⁷ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, p.167.

²⁸ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, p. 180.

²⁹ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, p. 185.

más le convenía a las relaciones internacionales, es que todos los países fueran tratados en condiciones de igualdad, aceptando las diferencias y particularidades de las legislaciones nacionales. Esta postura queda más clara si se tiene en cuenta que en la tercera comisión se mantuvo la premisa de que:

“Toda falta de cumplimiento a las obligaciones internacionales de un Estado cometida por alguno de sus órganos y que cause perjuicio a la persona o a los bienes de un extranjero sobre su territorio interno, entraña la responsabilidad de este Estado.”³⁰

No obstante, Eduardo Suárez relata que él aceptó este principio, pero sólo si se acompañaba de otro que establecía que para que pudiera responsabilizar a un Estado, era necesario que se agotaran los recursos proporcionados al extranjero por el derecho interno, es decir, aceptaba el principio siempre y cuando se respetara la soberanía de los Estados. Esta tesis fue aceptada por muchos países, pero no se llegó a ningún acuerdo sobre ella en la conferencia.

Después de la Conferencia de la Haya fue designado representante de la Comisión de Reclamaciones entre México y Francia. Esto fue posible debido a que en un viaje que hizo Eduardo, un ex comisionado de la Comisión de Reclamaciones de Francia, el Licenciado Pepin, le sugirió que promoviera en México la creación de una nueva comisión. La nueva comisión estuvo formada por él y el señor Delage. El resultado más importante de esta comisión fue que se retiraron 158 reclamaciones de 251 y se resolvieron 93 reclamaciones que acordaron pagar una deuda de 1300000,00 pesos en lugar de 6169086,52 pesos³¹.

E este periodo desempeño los tres cargos por el mismo sueldo, el de abogado consultor de la Secretaría de Relaciones, el de subagente en la Comisión Británico-Mexicana y el de Comisionado de la Comisión Francesa. Estos puestos le dieron amplia experiencia profesional en el ámbito del derecho internacional, al tiempo que ganó prestigio político.

En 1931 los efectos de la crisis mundial se habían recrudecido y habían afectado el sector real de la economía, por lo que el gobierno consideró que era importante crear una ley laboral. En ese año, el licenciado Aarón Sáenz fue

³⁰ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, p. 186.

³¹ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, pp. 167-168.

nombrado Secretario de Industria, Comercio y Trabajo y le pidió a Eduardo Suárez que le ayudara a formular una Ley del Trabajo que reglamentara el artículo 123 Constitucional y lo nombró presidente de la comisión redactora de la Ley Federal del Trabajo. Esta labor le fue encomendada porque había presidido la primera Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y porque había impartido la cátedra de Derecho Obrero e Industrial en la Facultad de Derecho. En esta última, estudiaba aspectos que tenían que ver con los salarios, los contratos laborales, los accidentes de trabajo, la indemnización, el ahorro y los bancos, sobre juntas de conciliación y arbitraje, entre otros temas que se veían desde el punto de vista del artículo 123 constitucional, de la legislación europea, estadounidense y neozelandesa. Solórzano Marcial María del Carmen escribe que cuando surgía algún elemento que no estuviera contemplado en el Código Federal del Trabajo, sugería los posibles caminos que la legislación podía tomar recurriendo a la Ley Monetaria, el Código de Comercio y el Código Civil vigente, por lo que podría decirse que sus clases eran un espacio de discusión, del cual Eduardo retomó algunas propuestas para la creación de la Ley que reglamentara al artículo 123 constitucional³².

La comisión estaba formada por los licenciados Aquiles Cruz, Cayetano Ruiz García y Alfredo Iñárritu (quien ya había trabajado en la elaboración del Código Federal del Trabajo durante el gobierno de Emilio Portes Gil). Eduardo Suárez escribe en sus memorias que el objetivo de la comisión fue crear una ley que se fundara en sólidos principios jurídicos y que tratara de mediar los conflictos entre el capital y el trabajo para que fuera bien aceptada por la clase obrera. A pesar de que Vicente Lombardo Toledano hizo una fuerte campaña desaprobatoria en contra del proyecto, el proyecto siguió en pie y fue sometido a las críticas del Consejo de Ministros. Las opiniones de los principales Ministros (el Secretario de Relaciones Exteriores, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Defensa, etc.) eran encontradas, por lo que Pascual Ortiz Rubio aceptó el proyecto, según narra Eduardo Suárez en sus memorias, hasta que el General Calles ofreció sus observaciones y dio su aprobación³³. Después de que el general Calles dio su aprobación, el proyecto fue discutido en la Cámara de Diputados, donde Eduardo tuvo que defender la idea de que el país debía adoptar lo que planteaba la teoría

³² Cfr. Solórzano Marcial Carmen, "Eduardo Suárez: Legista y gestor de la intervención económica", 2002, p. 8.

³³ Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, T.I, 2003, pp. 174-175.

política tomando en cuenta las necesidades del país. La ley fue promulgada el 18 de agosto de 1931 y rigió por 36 años las relaciones obrero-patronales del país; si bien la ley no era perfecta, su objetivo era permitir que las relaciones entre obreros y capitalistas se desarrollaran dentro de un marco legal que impulsara el desarrollo económico³⁴. Durante esta labor Eduardo conoció a Lázaro Cárdenas, ya que éste era presidente del Partido Nacional Revolucionario.

Este mismo año ocurren varios acontecimientos de importancia tanto en la vida del país, como en la vida personal de Eduardo Suárez: el país estaba sufriendo las consecuencias de la Gran Depresión (fuga de oro que provocaba una caída del valor de la plata; disminución de los depósitos bancarios y por lo tanto del crédito; caída en los ingresos públicos y contracción del comercio y la industria que provocaba un aumento del desempleo) y para resolverla el Secretario de Hacienda Luis Montes de Oca, el Director de Crédito de la Secretaría Hacienda, Fernando Ortiz Rubio y el licenciado Manuel Gómez Morín elaboraron la Ley Monetaria de 1931, a la que también se le llamó plan Calles, en el mes de julio. La ley Monetaria tenía como finalidad: 1. Desmonetizar el oro y permitir su libre exportación y 2. Convertir al peso en unidad monetaria y darle poder liberatorio ilimitado, con un valor equivalente al de 75 centigramos de oro puro. Además se prohibía acuñar monedas en lo sucesivo para no aumentar la oferta monetaria, que para ese año era de alrededor de 300 millones de pesos³⁵. Esta reforma fue importante porque cambió el patrón monetario del país; le permitió al Banco de México operar como banco central al darle el control del sistema monetario del país³⁶ y la escasez de circulante propició una paulatina aceptación de los billetes del Banco de México.

Otro acontecimiento de importancia para el país fue que en el mes de septiembre, México ingresó a la Sociedad de Naciones. Por su parte, este mismo mes, Eduardo Suárez sufría la terrible pérdida de su esposa³⁷.

³⁴ Cfr. Solórzano Marcial Carmen, "Eduardo Suárez: Legista y gestor de la intervención económica", 2002, p.10.

³⁵ Cfr. Cárdenas Enrique, Industrialización mexicana durante la gran depresión, 1987, pp. 75-76; Cárdenas Enrique, La hacienda pública y la política económica 1929-1958, 1994, Cuadro A22, Apéndice y Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, T.I, 2003, pp. 209-211.

³⁶ Hasta esta reforma, el Banco de México funcionaba como cualquier otro banco comercial que tenía el monopolio de emisión de billetes (que estaba restringida a operaciones de redescuento sólo con bancos asociados y sobre el papel comercial redimible en menos de 90 días y pagadero en oro). Algunos puntos de la Ley de 1931 que permitieron que el Banco de México comenzara a fungir como verdadero banco central fueron los siguientes: estableció un requerimiento de reserva alto para los bancos no asociados, aumentó el costo de las operaciones de redescuento para los bancos asociados y restringió sus operaciones con individuos privados para eliminar la competencia desleal. Estas medidas provocaron que más bancos se asociaran con el Banco de México, lo cual le dio mayor poder para controlar el crédito. Cfr. Cárdenas Enrique, La hacienda pública y la política económica 1929-1958, 1994, pp. 64-67.

³⁷ Suárez Francisco, "Bosquejo Biográfico" en Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, T.I, 2003, p. 83.

Al iniciar 1932 se dan dos crisis ministeriales, una en la Secretaría de Relaciones Exteriores y otra en la Secretaría de Hacienda³⁸. El 20 de enero de 1932 dejó la cancillería Genaro Estrada y tomó su lugar Manuel C. Téllez. Mientras tanto, en la Secretaría de Hacienda, debido a que los efectos que tuvo la Ley Monetaria no fueron los esperados (la falta de acuñación de monedas de plata provocó una fuerte deflación, además siguieron cayendo los ingresos públicos) y a que la recesión económica se acentuaba, Luis Montes de Oca fue sustituido de su cargo por Alberto J. Pani en enero de 1932. La acción más contundente de Pani para frenar la crisis por la que atravesaba el país fue acuñar monedas de plata para que el gobierno se hiciera de recursos por la diferencia entre el valor nominal y el valor monetario de los pesos, acción que tuvo como consecuencia superar la deflación por la que atravesaba la economía. Después de estas acciones creó la Ley Monetaria de marzo de 1932 y formó una comisión para reorganizar el sistema crediticio del país. La comisión estuvo formada por el licenciado Manuel Gómez Morín, Miguel Palacios Macedo, Uriel Navarro y Eduardo Suárez y tuvo como resultado la publicación Ley de Instituciones de Crédito en mayo, cuya mayor parte fue elaborada por Manuel Gómez Morín y examinada por el director general del Banco Nacional de México, Agustín Legorreta. La Ley estableció, entre otras cosas, que todos los bancos del país tenían que invertir su capital y los depósitos del público en valores mexicanos y solamente les permitía invertir en el extranjero para garantizar las obligaciones que hubieran contraído en moneda extranjera³⁹. Los bancos extranjeros⁴⁰ no recibieron bien la medida y manifestaron que si no revocaba cerrarían sus puertas en el país. Como el gobierno no dio vuelta atrás, todos los bancos, con excepción del National City Bank, retiraron sus capitales. Esto le permitió a los bancos nacionales ampliar sus operaciones y también favoreció la creación de nuevos bancos.

En agosto de este mismo año se promulga la ley de Títulos y Operaciones de Crédito, que es obra de Eduardo Suárez y Miguel Palacios Macedo.

La creación de estas dos leyes buscaron darle solidez al sistema bancario.

³⁸ Suárez Francisco, "Bosquejo Biográfico" en Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, T.I, 2003, p. 83.

³⁹ Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, T.I, 2003, pp. 211-213.

⁴⁰ Los principales bancos extranjeros que existían en el país al iniciar la década de 1930 eran dos canadienses, el Banco de Montreal y el Canadian Bank of Commerce; uno inglés, el Anglo South American Bank y el National City Bank. Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, T.I, 2003, pp. 213-214.

En septiembre Pascual Ortiz Rubio renuncia a su cargo y el Congreso elige como Presidente a Abelardo L. Rodríguez. En este mes la delegación mexicana participa en las sesiones de la Sociedad de Naciones, en las cuales Eduardo Suárez fungió como presidente de la delegación.

En 1933 Eduardo Suárez participó en las negociaciones sobre la vieja deuda pública externa en Nueva York, en particular sobre el problema de la propiedad de los 6 millones de dólares que custodiaba el Comité de Banqueros después de que se había suspendido el pago del servicio de la deuda. El problema surgió porque el Comité Internacional de Banqueros sostenía que conservaba esos fondos en calidad de fideicomisarios de los tenedores de bonos, mientras que el gobierno mexicano consideraba que el Comité había recibido esos fondos como mandatario y que por ese motivo, el mandante podía revocar el mandato y recuperar los fondos. Durante este litigio, Eduardo Suárez consiguió que el fondo se utilizara para otro convenio con los tenedores de bonos⁴¹.

En junio de 1933 se celebra la Conferencia Económica de Londres convocada por el presidente Roosevelt para hacer frente a la recesión económica mundial. Eduardo Suárez es invitado por el Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani para asistir a esta conferencia. A pesar de que un asunto primordial que los países del mundo querían resolver era el de estabilizar las principales monedas del mundo, el presidente Roosevelt se negó a aceptar cualquier compromiso sobre la estabilidad del dólar. A pesar de que la Conferencia fue considerada un fracaso para todos los países desarrollados, se llegó a un acuerdo para estabilizar el precio internacional de la plata, el cual consistió en que el gobierno de Estados Unidos se comprometió a comprar toda la plata de producción doméstica de circulación con el fin de aumentar su precio. Esta medida favoreció a México y a países como Estados Unidos, Canadá, Austria, Perú y Bolivia, ya que el valor de la plata había disminuido tanto que estaba a punto de convertirse en un metal industrial⁴².

Un hecho trascendente en la vida del país fue que en septiembre Alberto J. Pani renunció a su cargo de Secretario de Hacienda por diferencias con el general Calles y con Abelardo Rodríguez y ocupó el cargo el General Calles, pero a los pocos meses asumió el puesto el subsecretario de Calles, Marte R. Gómez. Eduardo

⁴¹ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, pp. 215-216.

⁴² Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, pp. 221-229.

ayudó al ingeniero Gómez a realizar un proyecto para lanzar al mercado bonos para construir carreteras que serían garantizados por un impuesto sobre la gasolina.

A finales de 1933, Eduardo participó en la Conferencia Panamericana de Montevideo, misma que sería muy importante para los países latinoamericanos porque en ésta el presidente Roosevelt hizo pública su política de no intervención en los asuntos internos de los países latinoamericanos y también porque en esta Conferencia se propuso la creación de un banco para financiar el desarrollo de los países del continente⁴³.

Durante la segunda mitad de la década de 1920, Eduardo Suárez se desempeñó principalmente como abogado en el sector público y tal y como lo dice Francisco Suárez, “esto coincide con el desarrollo institucional del país”, aunque tal vez sería más correcto decir que paralelamente él participa en el desarrollo institucional del país. Como se revisó en este apartado, como abogado participó en diversos juicios relacionados con la capacidad del Estado para impartir justicia y si éste debía ser el responsable de actos de sus connacionales, sobre la soberanía de los estados para impartir justicia, en los cuales mantuvo siempre la postura de que los Estados no pueden ser culpables de los delitos que cometan sus ciudadanos y que en cualquier conflicto entre extranjeros y nacionales éste debía juzgar los problemas agotando los recursos jurídicos internos, es decir, los países extranjeros debían respetar la soberanía de los estados en la impartición de justicia. También su postura en el ámbito del derecho internacional fue anticolonialista ya que él estaba convencido que los países desarrollados querían que prevalecieran los principios jurídicos que más los beneficiaran y que esto iba en contra de los intereses de los países en desarrollo.

Otro problema en el que trabajó como abogado fue el de la deuda del país con Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. Estos litigios le permitieron conocer a fondo el problema de la deuda y su gran habilidad y diplomacia política le ayudaron a conseguir considerables reducciones en los montos de las deudas, a niveles que el país tuviera la capacidad de pagar.

Es así que se podría decirse que Eduardo Suárez tuvo aportaciones importantes en la reconstrucción de las relaciones internacionales del país, tanto en materia de derecho internacional -en el cual dejó valiosas enseñanzas-, como en la

⁴³ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, p. 240.

resolución del problema de la deuda externa. Sin duda, estos dos factores fueron esenciales para el desenvolvimiento del país durante la siguiente década ya que por un lado, hicieron que la postura de México en torno a la forma en la que se gestionaba el derecho en el ámbito internacional fuera escuchada y discutida y por lo tanto, se comenzara a tomar en cuenta al mismo (aunque de forma muy marginal) en el orden económico internacional del periodo de entreguerras. Por el otro, le ayudó a amortiguar los conflictos relacionados con la deuda externa y a abrir el camino a una nueva forma de vincularse financieramente con sus principales acreedores de antaño; esto último era importante porque el país no contaba con los recursos necesarios para hacer frente a todas las obras públicas que el país demandaba.

A nivel nacional, Eduardo Suárez participó en la construcción de la Ley del Trabajo, que era la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional. Eduardo fue nombrado presidente de la Comisión redactora debido a que tenía experiencia en la resolución de conflictos obrero-patronales por su estancia en la Junta de Conciliación, conocía el antiguo Código Federal del Trabajo realizado durante el gobierno de Portes Gil y además había impartido las clases de derecho laboral e industrial. La creación de esta ley fue de suma importancia para reglamentar las relaciones obrero-patronales ya que en ese momento era fundamental que el Estado promoviera la industrialización para impulsar el desarrollo económico. La aportación de Eduardo en este ámbito fue crear un marco institucional que reglamentara el mercado de trabajo.

Otra participación importante de Eduardo en la erección de instituciones fue su participación en la creación de la Ley de Instituciones de Crédito y la ley de Títulos y Operaciones de Crédito, ambas tendientes a crear un mercado de crédito, regular las operaciones bancarias y a promover inversiones productivas.

En suma puede afirmarse que Eduardo Suárez tuvo un papel muy activo en la década de 1920 y los primeros años de la década de 1930 en la reconstrucción institucional y económica del país, tanto en el ámbito internacional, como en el nacional. Además, cabe mencionar que este periodo es fundamental en la vida profesional de Eduardo ya que si bien se vuelve un hábil y exitoso abogado, también se forma como economista.

2. México al iniciar el sexenio de Cárdenas: La realidad social, política y económica y las ideas rectoras del nuevo gobierno

Toda idea en torno a algún problema o hecho surge por las características generales que se manifiestan en el ámbito concreto, lo cual quiere decir que el material del que se forman las ideas es la realidad misma y la conjunción de otras ideas o preconcepciones con respecto al objeto. En este sentido puede afirmarse que las ideas que cualquier sujeto histórico tiene con respecto a su realidad, dependerán de muchos factores, como el medio cultural en el que está inmerso, el tipo de organismos e instituciones que median las relaciones sociales, políticas y económicas, entre otros aspectos. Una vez que la idea se forma, puede suceder que el individuo decida aprender y vivir la realidad como se le muestra, pero también puede pasar que decida modificarla, actuar sobre ella, dentro del margen de sus posibilidades, porque no le gusta la forma como está constituida.

Como vimos en el apartado anterior, la generación de 1915 se caracterizó por ser impasible, por no conformarse con la realidad que existía después de la revolución y por tener un papel activo en la reconstrucción del país. No obstante, es importante resaltar que la llamada generación “revolucionaria”, a la cual pertenecía un buen número de personajes que vivieron y participaron en el sexenio de Cárdenas⁴⁴, también anhelaba que se cumplieran los “ideales de la revolución”

En este sentido, este apartado tiene la intención de ofrecer un panorama general de la realidad a la que se enfrenta Eduardo Suárez al ocupar el puesto de Secretario de Hacienda y la forma en la que la figura principal del sexenio, el Presidente Cárdenas, entiende que debe modificarse dicha realidad.

2.1.1 Lo social

México tenía 18 millones de habitantes en 1934. La mitad de la población se concentraba en el centro y en el noroeste (Baja California, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas) sólo vivía un séptimo de la población. Además la mayor parte de la población vivía en pequeñas congregaciones, ranchos,

⁴⁴ Luis González escribe que en este sexenio habían cerca de 144 personas que pertenecían a la generación azul y la revolucionaria. González y González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T. 14, 1979, p. 138.

rancherías y pueblos pequeños inconexos e incomunicados debido al medio orográfico, la poca extensión de la red ferroviaria y por la casi inexistencia de carreteras.

La tasa de mortalidad era muy elevada por las condiciones de insalubridad en la que vivía la gente, la mala alimentación y las constantes enfermedades infecciosas y parasitarias. El grueso de la población estaba compuesta por niños y adolescentes (39%) y personas de la tercera edad (15%). A pesar de que el restante 45% eran personas en edad de trabajar, sólo 5 millones y medio trabajaban porque se acostumbraba que las mujeres se dedicaran exclusivamente a las labores del hogar. De esta cantidad, 3 millones 700 mil trabajaban en el sector agrícola, 1.3 millones trabajaban en la industria y medio millón se dedicaba al comercio y a actividades profesionales⁴⁵.

Podría decirse que la sociedad mexicana de aquel entonces estaba compuesta, a grandes rasgos, por indígenas, personas que vivían en el medio rural y las que vivían en el medio urbano, es decir, en ciudades. Cerca de un millón y medio de la población total eran indígenas que residían en comunidades menores a 2500 habitantes y que vivían de la agricultura de autoconsumo, sembrando maíz, frijol y chile, aunque también se dedicaban a algunas actividades artesanales. Casi la mitad de la población indígena hablaba español y muy pocos sabían leer y escribir.

La población rural representaba más del 60% de la población total. Esta población también sembraba maíz, frijol y chile, pero también emprendía otros cultivos y practicaba la engorda y ordeña de vacas. Parte de su producción era para el autoconsumo, pero la sobrante la destinaba a la venta en los mercados regionales. Algunos campesinos utilizaban tractores para producir, principalmente los de la región del noroeste, pero otros cultivaban en tierras de temporal con instrumentos arcaicos. Alrededor de 12 mil familias eran grandes latifundistas y poseían cuatro quintas partes de las tierras con título de propiedad (los más importantes vivían en La Laguna, Yucatán, en el valle Yaqui, Nueva Italia y Lombardía). Por su parte, los pequeños propietarios no contaban con los recursos necesarios para explotar las tierras que poseían y muchas veces eran despojados injustamente de las mismas.

⁴⁵ Cfr. González Luis, Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo, T. 14, 1979, pp.7-9.

En 1934 seis millones de personas residían en las principales ciudades del país: la ciudad de México, Guadalajara, Mérida, Tampico, San Luis Potosí, León, Veracruz, Torreón, La Laguna, Aguascalientes, Orizaba y Chihuahua. En estas ciudades había fábricas y talleres, almacenes y tiendas, bancos, oficinas públicas, estaciones de ferrocarril y diferentes servicios públicos y de entretenimiento, así como las principales instituciones educativas del país.

“En el disfrute de la cultura moderna la desigualdad era tan notoria como la desigualdad en el disfrute de la riqueza. Sumaban cinco millones los que sabían leer y escribir pero ni siquiera un millón gastaba cultura laica, nacionalista y científico-técnica.”⁴⁶

2.1.2 Lo político

En 1934 México estaba constituido como una república federal con 28 estados, un distrito y dos territorios. El gobierno estaba formado por 150 mil empleados: 80 mil federales, 32 mil estatales y 38 mil municipales. El poder legislativo estaba formado por la cámara de senadores (56 miembros, dos por cada estado y dos por el distrito federal) y la de diputados (a razón de uno por cada 150 mil habitantes).

En el ámbito de la clase política, hasta el gobierno de Pascual Ortiz Rubio podría decirse que existía un grupo amplio de diputados, senadores, gobernadores estatales y regionales que consideraban a Plutarco Elías Calles como una autoridad política al que se debía escuchar y tomar en cuenta, no obstante desde el gobierno de Abelardo Rodríguez habían algunos personajes que tenían discrepancias políticas con este grupo, como Carlos Riva Palacio (del Estado de México), el ingeniero Bartolomé Vargas Lugo (Hidalgo), el licenciado Emilio Portes Gil (Tamaulipas), el abogado Tomás Garrido Canabal (Tabasco) y Saturnino Cedillo de San Luis Potosí, y además el ala izquierda del PNR (que era el partido oficial desde 1929 porque tenía una amplia maquinaria política que funcionaba desde el nivel federal hasta el local) había crecido considerablemente. Cabe mencionar que para

⁴⁶ González y González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T. 14, 1979, p. 15.

este año, el ejército era leal al gobierno y contaba con cerca de sesenta mil hombres⁴⁷.

Al iniciar el gobierno de Cárdenas no sólo la clase política estaba organizada en torno a una agrupación, sino también los empresarios, los obreros y los campesinos. Las agrupaciones de empresarios eran la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y la Asociación de Banqueros de México.

Los trabajadores de las industrias extractivas, manufacturera y de transporte pertenecían a agrupaciones obreras⁴⁸.

Las principales asociaciones obreras eran la Confederación Regional Obrera (CROM), que era una agrupación de sindicatos y trabajadores que surgió en 1919 con una ideología anarquista, pero que al paso del tiempo adoptó una sindicalista; durante los gobiernos de Obregón y Calles esta organización estuvo bajo el control del gobierno (porque su líder, Luis N. Morones estuvo muy ligado a la clase gobernante y recibía subsidios de algunas empresas). Después del gobierno de Portes Gil se separaron varios sindicatos de la CROM, como la Federación Sindical de Trabajadores del Distrito Federal (1929), la Confederación Sindical Unitaria de México (1929) y los afiliados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, el Distrito Federal, San Luis Potosí, Puebla, Veracruz y Zacatecas. No obstante de que la CROM perdió muchos adeptos a principios de la década de 1930, logró retener a casi 100 mil asociados.

Otra organización de trabajadores fue la Confederación General de Trabajadores (CGT) formada en 1921 y que para 1931 tenía 80 mil obreros de 96 sindicatos. En 1933 surgieron la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM), liderada por Vicente Lombardo Toledano y el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM) y un año después surgió el Sindicato de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana y la agrupación de los electricistas se convirtió en la Confederación Nacional de Electricistas y Similares (CNES).

⁴⁷ Cfr. González y González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T.14, 1979, pp.71-74 y Benítez Fernando, *Lázaro Cárdenas y la Revolución mexicana. III El Cardenismo*, 1983, p. 33.

⁴⁸ Cfr. González y González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, 1979, pp. 56.

Por último, las organizaciones campesinas más importantes eran la CROC, CRMT, LNC, PNA y la CCM⁴⁹.

En cuanto a las relaciones internacionales del país, algunos hechos que podrían destacarse es que a pesar de que México fue de los primeros países en reconocer al gobierno de Stalin y ya no tenía relaciones diplomáticas con Rusia desde 1929, el gobierno socialista tuvo muchos adeptos mexicanos, los afiliados al Partido comunista, políticos e intelectuales.

La relación de México con Inglaterra era principalmente económica ya que tenía cerca de 275 millones de dólares invertidos en la industria manufacturera y en la petrolera. La relación de Francia en la vida mexicana era más exigua ya que los flujos comerciales eran mínimos y la única influencia que tuvo fue en el ámbito de las artes y la filosofía. A pesar de que México había sido una colonia española, su relación con este país se reducía al ámbito económico (las inversiones españolas en el país ascendían a cerca de 238 millones de dólares y al filosófico (José Ortega y Gasset fue el filósofo que influyó más a los pensadores mexicanos, incluyendo a Eduardo Suárez)⁵⁰.

El país que influyó en todos los ámbitos de la vida del país fue Estados Unidos. Luis González menciona que en el ámbito de la política, después de la Gran Depresión, Estados Unidos había disminuido su intromisión en la política de los países latinoamericanos debido a que Roosevelt había puesto en marcha los planes del New Deal y de la Buena Vecindad. La relación con este país en el terreno económico era más notoria, ya que tenía inversiones en la minería, en los ferrocarriles, en los servicios públicos, bancos, actividades comerciales y exportadoras. La mayor parte de las importaciones provenían de nuestro vecino del norte. En el terreno cultural el *american way of life* se iba introduciendo por medio de la publicidad comercial, el cine, la música y por medio de los emigrantes que regresaban de aquel país⁵¹.

⁴⁹ Cfr. González y González Luis, Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo, T. 14, 1979, pp. 56-58.

⁵⁰ Cfr. González y González Luis, Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo, T.14, 1979, pp. 89-92 y Suárez Francisco, "Bosquejo Biográfico" en Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, T.I, 2003, p.126.

⁵¹ Cfr. González y González Luis, Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo, T.14, 1979, pp. 92-95.

2.1.3 Lo económico

Al iniciar al sexenio de Cárdenas la economía nacional ya se había recuperado de la gran depresión y comenzaba una tendencia a la alza del producto y de los precios. Enrique Cárdenas ha argumentado que la recuperación de la economía se debió a varios factores: En el ámbito de la economía real entre 1932 y 1934 el PIB real creció cerca de 19%.

El sector exportador se había recuperado desde 1933 debido a la depreciación real del tipo de cambio⁵², que abarató las exportaciones y las aumentó considerablemente al año siguiente (por ejemplo, el valor de las exportaciones comenzó a crecer desde 1933 porque el precio en dólares aumentó 8.5% ese año y el volumen exportado comenzó a crecer hasta 1934⁵³), y a la mejora en los términos de intercambio (consecuencia del aumento en el precio de la plata) que aumentaron 11.5% en promedio anual entre 1931 y 1934,. Dos sectores de exportación que se vieron favorecidos fueron el minero (oro y plata) y el petrolero, cuya demanda aumentó como consecuencia del acuerdo del Tratado de Londres para estabilizar el precio de la plata⁵⁴ y a que el petróleo comenzó a ser usado mayormente como combustible. El aumento en la demanda de estos bienes aumento sus precios y esto incidió positivamente en el volumen total de exportaciones (cerca del 76.8% del incremento en las exportaciones se debió al dinamismo de estos sectores). Cárdenas argumenta que el dinamismo del sector externo no fue el motor de la recuperación aunque si contribuyó a expandir la demanda agregada. Por otra parte, la acuñación de plata y la impresión de moneda con respaldo de plata en lugar de oro (dictada por la reforma Monetaria de 1932) provocaron, en parte, el aumento de los precios a partir de 1933⁵⁵.

El sector industrial creció 6.1% en promedio durante la década de 1930, por lo que podría considerarse que fue el motor de crecimiento de la economía. Este sector

⁵² Desde la reforma monetaria de 1932, el gobierno tuvo que dejar flotar el tipo de cambio por el bajo nivel de reservas internacionales del país, de esta forma, el tipo de cambio nominal en 1932 fue de \$3.17 por dólar y el real de %\$3.95 y en 1933 fue de \$3.53 y \$4.19 respectivamente. En noviembre de 1933 el Banco de México decidió fijar la paridad del peso en \$3.60 pesos por dólar, valor que se mantuvo hasta marzo de 1938. Cárdenas Enrique, La hacienda pública y la política económica 1929-1958, 1994, Cuadro A20, apéndice estadístico y pp.49-51.

⁵³ En 1933 las exportaciones tuvieron un valor de 103 370 miles de dólares y en 1934 de 178 808 miles de dólares. Este incremento aumentó el poder de compra de las exportaciones en un 65.7% entre 1932 y 1934. Cfr. Cárdenas Enrique, La hacienda pública y la política económica 1929-1958, 1994, Cuadro A31, (Apéndice), y pp. 46-47.

⁵⁴ Ver infra.

⁵⁵ Cfr. Cárdenas Enrique, La hacienda pública y la política económica 1929-1958, 1994, pp. 47, 71-72.

reaccionó rápidamente al aumento de la demanda agregada generada por el aumento de los medios de pago, el aumento en el gasto público en infraestructura, al cambio en los precios relativos internos y externos, al aumento en la inversión privada y a que existían un buen número de industrias que ya eran autosuficientes o que satisfacían casi toda la demanda interna del país⁵⁶. De acuerdo a una muestra de industrias que producían el 65% del valor bruto de la producción total, las principales industrias en 1934 eran la industria del hierro y el acero (representaba cerca del 51% de producción) le seguían la industria textil (30%) y la producción de comestibles, bebidas y tabaco (12%)⁵⁷.

El sector agrícola fue el menos dinámico de toda la economía ya que creció sólo 1.6% en promedio durante todo el decenio. Algunos factores que explican este magro desempeño fue el aumento de los términos de intercambio internos (precios del sector moderno urbano contra los precios del sector rural) y la falta de incentivos para invertir y producir en este sector, sumado a los altos costos para aumentar la producción agrícola⁵⁸. Una característica del sector agrícola en 1934 era la coexistencia de grandes haciendas (que eran propiedades que rebasaban las mil hectáreas de superficie) que poseían el 68% de la superficie del país⁵⁹ y una gran cantidad de campesinos que poseían pequeñas propiedades que cultivaban con métodos tradicionales y para el autoconsumo. A pesar de que desde el gobierno de Álvaro Obregón se había iniciado el reparto agrario y que había sido considerable durante el gobierno de Calles (repartió 3 186 294 hs entre 302 539 personas) y en el de Emilio Portes Gil (repartió 1 853 589 hs entre 126 606 campesinos), el reparto agrario había disminuido a partir de 1930 (de 1930 a 1932 sólo se repartieron 1 810 674 hs entre 118 660 campesinos) porque se creía que el agrarismo había sido mal entendido y lo más importante para ayudar a los campesino no era repartirles tierras, sino darles educación técnica para que usaran productivamente las tierras ya

⁵⁶ Cfr. Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994, pp.56-59 y 73. Los empresarios más importantes al iniciar el sexenio eran: Por el lado de la industria Luis G. Sada siguió teniendo una gran importancia en este régimen, también los negociantes Manuel Mascareñas, Joaquín López Negrete, Augusto Geni, Arturo Ponce Cámara, William O. Jenkins, Epigenio Ibarra, Salvador Ugarte, Florencio Gavioto, Agustín Legorreta, Evaristo Araiza, entre otros. Cfr. González y González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T. 14, 1979, p. 140.

⁵⁷ Cálculos propios en base a Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994, Cuadro A9, apéndice estadístico.

⁵⁸ Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994, pp. 55-56.

⁵⁹ Cfr. González y González Luis, *Historia de la Revolución Mexicana. Los artífices del cardenismo*, T. 14, 1979, p. 49.

repartidas⁶⁰. Esto explica porque existía un fuerte descontento de los campesinos con respecto al avance de la reforma agraria en el país y porque era necesario que este problema fuera atendido.

En relación al sector público, desde los primeros años de la década de 1930 las autoridades hacendarias habían comenzado a practicar una política económica expansiva para sortear los efectos de la crisis mundial y aumentar la demanda agregada. Por primera vez en varios años, el gobierno expandió la oferta monetaria para aumentar los medios de pago (acuñó nuevas monedas de plata y comenzó a pagar a los empleados del sector público con billetes del Banco de México). Si bien en un principio los bancos intentaron reconstruir sus reservas, ya para 1932 abandonaron esta idea y expandieron el crédito. Como consecuencia de las acciones del gobierno y de los bancos entre 1931 y 1933 los depósitos a la vista aumentaron de 95 a 171 millones de pesos⁶¹.

En cuanto a la política fiscal, en 1934 las finanzas públicas presentaron superávit (gracias a las ganancias de señorazgo en la acuñación de monedas de plata) después de un déficit de 22 millones de pesos en 1933. Con respecto al gasto público en inversión fija bruta en 1933 había sido de 85 millones de pesos y de 98 millones en 1934 (cifras menores en relación a la inversión privada que para los mismos años había sido de 104 y 184 millones de pesos). Cabe mencionar que en ambos años el principal destino de esa inversión había sido en Comunicaciones y Transportes (75% y 76% respectivamente), le seguía el gasto social (13% en ambos años) y en fomento agropecuario (12% y 10%)⁶². En 1933 la principal fuente de ingresos del sector público había sido por ingresos al comercio exterior⁶³ (54 millones de pesos, que representaban el 33.1% del total de ingresos) y le seguían los impuestos a la industria (46 millones, que representaban el 31.3%); en 1934 los principales ingresos provinieron de los impuestos al comercio exterior (66 millones

⁶⁰ Esa era la postura de Calles y de Portes Gil. Cfr. Córdova Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, 1979, p. 20-21 y Wilkie James y Edna Monzon de Wilkie, "Entrevista a Manuel Gómez Morín", en *México Visto en el Siglo XX*, 1969, p. 166.

⁶¹ Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994, pp. 48-49.

⁶² Cálculos propios en base a Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994, Cuadros A28 y A29, Apéndice.

⁶³ Los derechos de importación se modificaron en 1930 con el fin de aumentar los ingresos públicos y proteger algunos productos. Enrique Cárdenas considera que de 1929 a 1930 la tasa implícita de tarifa aumentó de 22 a 29.1%, pero como las tarifas eran específicas estas fluctuaron con la inflación. Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994, pp.51-52.

que representaban el 29.7% del total) y los impuestos a la industria (60 millones que representaban el 27% del total)⁶⁴.

Como pudo observarse, la situación del país en el ámbito social, político y económico era muy particular al iniciar el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas: en el ámbito social existía una gran desigualdad de oportunidades y habían promesas de cambio sin realizar, en el político habían personas que querían que el país siguiera creciendo sin haber cumplido las promesas de reforma de la “Revolución” y que también querían seguir manteniendo su cota de poder en el gobierno, y por último, en lo económico, a pesar de que la economía se había recuperado de la depresión mundial, todavía faltaba mucho por hacer en materia de desarrollo económico. Este contexto y sus viajes por todo el país durante la campaña presidencial sin duda influyeron al General Cárdenas para que adoptara el plan sexenal como esquema de acción de su gobierno.

Después de varios meses de campaña política, Lázaro Cárdenas asumió la presidencia del país el 1 de diciembre de 1934.

El gabinete del presidente Cárdenas estaba formado por las siguientes personas: en la Secretaría de Hacienda, estaba Narciso Bassols (que había sido Secretario de Educación durante la administración de Abelardo Rodríguez); en la Secretaría de Comunicaciones estaba Rodolfo Elías Calles (hijo de Plutarco Elías Calles); en Relaciones Exteriores estaba Emilio Portes Gil; en la Secretaría de Gobernación Juan de Dios Bojórquez; en Defensa Pablo Quiroga; en Salubridad Abraham Ayala González (esposo de la secretaria particular de Calles); en el Departamento Central Aarón Sáenz (gran propietario de ingenios azucareros y amigo de Calles) y en la Secretaría de Agricultura Tomás Garrido Canabal, el ex gobernador de Tabasco.⁶⁵

Desde que Cárdenas había sido gobernante del estado de Michoacán había dejado claro que su principal intención era resolver las demandas sociales de la revolución, principalmente las que se referían al reparto agrario y a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. En este sentido, desde el comienzo de su mandato, Cárdenas mostró una actitud favorable al movimiento obrero ya que no hizo nada por frenar las múltiples movilizaciones obreras y buscó atender sus

⁶⁴ Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994, Cuadros A26 y A27, Apéndice.

⁶⁵ Benítez Fernando, *Lázaro Cárdenas y la Revolución mexicana. III El Cardenismo*, 1983, pp. 17-18.

demandas. Esto disgustó y preocupó a muchos empresarios y a algunos políticos⁶⁶ como Calles, quien en la entrevista que le hizo Ezequiel Padilla se manifestó en contra de la política obrera del presidente porque creía que aumentaría las huelgas y los conflictos entre el trabajo y el capital.

Muchos autores coinciden en que la ruptura entre el presidente Cárdenas y el general Calles fue producto de esta entrevista, lo cual no será discutido en este trabajo, pero lo que sí ocurrió es que al poco tiempo de ésta y después de los rumores de levantamientos armados supuestamente organizados por Calles, Cárdenas le pidió a este último que abandonara el país y también le pidió la renuncia a todo su gabinete, que en su mayoría estaba vinculado con el general Calles. En la reconstrucción del nuevo gabinete sólo permanecieron Francisco J. Mújica y Emilio Portes Gil.

Eduardo Suárez menciona en sus memorias que él fue llamado a ocupar el puesto de Secretario de Hacienda por recomendación del Licenciado Emilio Portes Gil, pero que sentía que no contaba con la confianza personal del presidente para ocupar el cargo, ya que creía que ésta era la única forma en que el presidente apoyaría sus decisiones⁶⁷. No obstante de este sentimiento, el general Cárdenas lo nombró su Secretario de Hacienda el 12 de junio de 1935.

Para entender las ideas económicas que sustentaban la forma de gobernar de Lázaro Cárdenas, a continuación se ofrece un panorama general de las ideas de la época en torno al papel que debería jugar el estado en la economía. Esta revisión resulta interesante porque permite deducir que la forma de gobernar de Cárdenas no era fruto solamente de las ideas que surgieron en el país en torno a la realidad socioeconómica, sino que también las ideas y sucesos internacionales influyeron en la forma en la que gobernaría.

⁶⁶ En la entrevista que le hace James Wilkie a Gómez Morín, éste se refiere a la política obrera durante 1936 (que no fue muy diferente a la de 1935) del general Lázaro Cárdenas de la siguiente forma: "Es que pareció que el gobierno no se dedicaba a ordenar el país, sino tenía- valga la paradoja- un propósito definido de organizar el desorden. Sólo hacía aquello que podía significar un desorden, un retroceso, una falta de confianza, una guerra civil interna, no declarada; pero constante." Wilkie James y Edna Monzon de Wilkie, "Entrevista a Manuel Gómez Morín", en *México Visto en el Siglo XX*, 1969, p. 165.

⁶⁷ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T.I, 2003, pp.266-267.

2.1.4 Ideas en torno al papel del Estado en la economía

El periodo (1935-1946) en el que Eduardo Suárez fue Secretario de Hacienda se caracteriza porque el Estado comienza a tener una mayor participación en las actividades económicas del país. Aleida Guerrero en su texto *El pensamiento económico en México: Etapa de definición del Estado interventor* menciona que el aumento de la participación del Estado en la Economía se debió principalmente a que tenía casi dos décadas que había terminado la Revolución y la Gran Depresión iniciada en Estados Unidos comenzaba a tener efectos negativos en el país, por lo que el único agente que podía atenuar tanto el malestar social que habían dejado las peticiones incumplidas de la Revolución, como los efectos nocivos de la Gran Depresión, era el Estado. Pero para que el Estado pudiera actuar en este camino, era necesario que tuviera legitimidad frente al pueblo y esto sólo sería posible si se promovía la justicia social, misma que fue promovida por el proyecto de reforma social y económica de Lázaro Cárdenas⁶⁸. No obstante hay que mencionar que el aumento en la participación del Estado en la economía es un hecho que no sólo ocurre en México, sino que es un proceso que se da en la mayoría de los países de Europa en el periodo de entreguerras y en Estados Unidos durante la Gran Depresión, pues en estos países los Estados empiezan a usar instrumentos de política económica (fiscal y monetaria) para influir en el comportamiento global de sus economías. Arthur Lewis, escribe que en el periodo de entreguerras el Estado toma el compromiso social de frenar la crisis derivada tanto por la Primera Guerra Mundial, como de la Gran Depresión, por medio de un aumento en el gasto público y también comienza a practicar instrumentos de política comercial para proteger a la industria interna⁶⁹. En México, el New Deal propuesto por el presidente Roosevelt tuvo mucha influencia en la forma de ejercer la política económica, sobre todo, por el uso de políticas heterodoxas y las inversiones públicas para reactivar la economía⁷⁰:

⁶⁸ Cfr. Guerrero Mondragón Aleida, "El pensamiento económico en México: Etapa de definición del Estado interventor", 2005, p. 177.

⁶⁹ Cfr. Lewis Arthur, *Economic Survey, 1919-1939*, 1970, pp. 2-14.

⁷⁰ Otro país que también tuvo mucha influencia en la forma en la que el Estado debía participar en la economía fue Rusia, ya que en este país se dio una planificación económica (que es retomada por Cárdenas en el Plan Sexenal) y un aumento de las inversiones públicas.

“La década de 1930 se caracterizó por experimentos de política económica destinados a superar la situación creada por la crisis; es lo que ocurrió en el llamado New Deal, en los EU; el frente popular en Francia; los Ministerios de Unión en Inglaterra, y los regímenes fascistas en Italia y Alemania. También algunos países subdesarrollados registran cambios políticos como consecuencia de los desajustes provocados por la crisis... El principal de ellos es la mayor participación del Estado en la vida económica del país.”⁷¹

A nivel de las ideas este cambio también puede explicarse por un cierto abandono de las ideas ortodoxas vinculadas al *laissez faire*, pues los hechos (y sobretodo la Gran Depresión) habían demostrado que la economía no se podía estabilizar si se dejaba que las fuerzas del mercado operaran por si solas y que dicha ideología había llevado a crear monopolios (no ha fomentar la competencia) y a agravar las injusticias sociales. Es así que en esta etapa se da un auge de las ideas socialistas que se inclinaban por una mayor planificación estatal y por la reivindicación de las demandas obreras, y al mismo tiempo que se hacen populares las ideas de Keynes, mismas que se convertirían en el paradigma teórico que criticaría y sustituiría a la corriente Neoclásica de la Economía, ofrecería una alternativa para salir de la Gran Depresión y justificaría que el sistema capitalista podía seguir siendo viable siempre y cuando el Estado tuviera una mayor participación en las actividades económicas. Sintetizando, este periodo se caracteriza por un fuerte nacionalismo económico y por el aumento de la intervención estatal en la economía, surge el Estado Benefactor.

En México, este cambio en las ideas comenzó cuando los efectos nocivos de la Gran Depresión dejaron ver que el crecimiento económico del país ya no podía seguir dependiendo del sector agrícola⁷² y que era necesario que el Estado impulsara la industrialización del país y que resolviera las demandas sociales pendientes. Las ideas antes esbozadas tuvieron forma durante el gobierno del

⁷¹ Calderón Miguel Ángel, El impacto de la crisis de 1929 en México, p. 254, Citado en Secretaría de Planeación y Presupuesto, Antología de la Planeación en México 1917-1985, 1985, p. 21.

⁷² Enrique Cárdenas menciona que la Gran Depresión afectó a la economía nacional por tres canales: al disminuir la demanda y los precios del sector exportador como consecuencia de la caída en el ingreso de los Estados Unidos y de los países con los que México comerciaba; se dio un deterioro de la balanza comercial y una disminución de las reservas internacionales y por último, la reducción de las exportaciones y de la actividad económica general redujo los ingresos fiscales. Cfr. Cárdenas Enrique, La hacienda pública y la política económica 1929-1958, 1994, pp.42 -44.

General Lázaro Cárdenas, quien estaba convencido de que era necesario cambiar las ideas económicas y sociales prevalecientes si se quería impulsar el desarrollo económico del país, y una forma de lograr este objetivo era que el Estado se convirtiera en el rector de la economía.

Es por este motivo que en el siguiente apartado se analizará el proyecto económico de Lázaro Cárdenas en materia de desarrollo económico, para entender cuáles eran los ejes rectores del pensamiento económico del gobierno. Debido a que este no es un trabajo sobre el pensamiento de Lázaro Cárdenas, se parte del supuesto que el general Cárdenas adoptó como esquema general de su gobierno los planteamientos del plan sexenal, que había sido construido como plataforma política y gubernativa del Partido Nacional Revolucionario en 1933. En particular, se revisaran los planteamientos del Plan Sexenal referentes a la idea que se tenía del Estado y su relación con la economía, la cuestión agrícola, la industrialización y la hacienda pública. Coincidimos con la postura de Lombardo Toledano⁷³ y la de Arnaldo Córdova⁷⁴ en que el plan sexenal no puede ser considerado como un plan de gobierno porque no establece claramente los mecanismos para lograr los puntos que propone, pero sí consideramos que en el plano de las ideas, esboza los planteamientos principales sobre la política social y económica que adoptaría el gobierno de Cárdenas. Este apartado se desarrolla con la finalidad de mostrar que el pensamiento económico de Eduardo Suárez en el periodo que va de 1935 a 1940 se inscribe dentro de los planteamientos económicos del Plan Sexenal y del Presidente Lázaro Cárdenas.

2.2 El Plan Sexenal y el pensamiento económico de Lázaro Cárdenas

“Los pocos hombres de confianza del Presidente Cárdenas compartían una concepción del mundo, una idea del país que querían construir y una visión del camino a seguir para hacerlo” Olivia Gall, “Cardenismo y democracia” en *Perspectivas sobre el Cardenismo*, p. 236.

2.2.1 El plan sexenal

Puede decirse que el proyecto político y el esquema general de gobierno de Lázaro Cárdenas se resumen en los planteamientos del Plan Sexenal, cuyo objetivo

⁷³ Cfr. Lombardo Toledano, “El Plan Sexenal de gobierno”, 1934, pp. 231-240.

⁷⁴ Cfr. Córdova Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, 1979, p. 46-76.

principal fue impulsar el desarrollo socioeconómico del país. Las ideas generales que este documento plantea son un conjunto de medidas de política económica que buscaban resolver las reivindicaciones sociales de la Revolución, construir infraestructura económica para crear las condiciones que permitieran diversificar el aparato productivo, cumplir con los principios establecidos en la Constitución, mejorar el nivel de vida de toda la población y el fortalecimiento y desarrollo de la actividad económica. A continuación se hará un breve esbozo de las ideas rectoras del plan sexenal con el fin de ayudar a entender el rumbo de la política económica del sexenio.

2.2.1.1 La intervención del Estado

Un primer aspecto que es fundamental para entender la idea de Lázaro Cárdenas acerca de la intervención del Estado en la economía, se puede observar en algunos planteamientos mencionados en el Plan:

“El Estado mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional; es decir: franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y orden públicos.

[...] Estima la Comisión que el intervencionismo del Estado que se adopta como doctrina en el Plan Sexenal es lógico conforme al sentido profundo de nuestro Derecho Público, porque la Constitución de 1917 quitó al Estado el carácter de institución puramente política y lo orientó hacia la acción reguladora de los fenómenos vitales del país, adelantándose en este camino a las más modernas teorías y a las más progresistas naciones.⁷⁵”

En estos dos párrafos es posible ver que el plan sexenal planteó la necesidad de que el Estado tuviera una participación activa en la economía porque las

⁷⁵ Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, p. 192-193

circunstancias históricas lo demandaban y la Constitución política lo avalaba, pero esto no significaba que el Estado aboliría la propiedad privada porque en ningún momento plantea la creación de una sociedad comunista, o que éste reemplazaría la iniciativa privada, sino por el contrario, en primer lugar, organizaría las diferentes actividades económicas para que todas funcionarían de la forma más eficiente (producción, circulación y consumo)⁷⁶; en segundo, participaría en las actividades en las que la iniciativa privada no quisiera o no pudiera participar; en tercero, limitaría la participación extranjera en la explotación de los recursos naturales y por último, establecería las condiciones materiales e institucionales para que se desarrollara la industria privada. Esto implicaba dejar atrás la clásica posición liberal que argumentaba que el Estado no debía participar en actividades económicas porque perturbaba los mecanismos autorregulatorios del mercado, y que por el contrario, el país debía adoptar un “régimen progresivo de economía dirigida” cuyos ejes rectores serían el nacionalismo económico y el impulso de una economía autosuficiente. Con respecto al primer punto, en el plan se menciona lo siguiente:

“Pero ante la actitud mundial, que se caracteriza por la tendencia a formar economías nacionales autosuficientes, el Partido Nacional Revolucionario considera que México se ve obligado, a su vez, a adoptar una política de nacionalismo económico, como un recurso de legítima defensa, sin que contraiga por ello ninguna responsabilidad histórica⁷⁷.”

Con respecto a la autosuficiencia de la economía se menciona:

“La organización de nuestro país dentro de un sistema económico propio, requiere, además que se atienda a aquellas actividades industriales y mercantiles que aumenten la capacidad de producción o la calidad de ésta, actividades comprendidas en dos grupos: la importación de medios permanentes de producción y la generación de energía⁷⁸.”

“Por los que se refiere al comercio de importación, el Partido Nacional Revolucionario declara que el Estado debe eliminar las

⁷⁶ Cfr. Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, Antología de la Planeación en México 1917-1985, 1985, pp. 207-211.

⁷⁷ Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, Antología de la Planeación en México 1917-1985, 1985, p.207.

⁷⁸ Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, Antología de la Planeación en México 1917-1985, 1985, p. 208.

importaciones que compitan con las industrias nacionales que estén prestando satisfactoriamente el servicio que de ellas se demanda, o no sean gravosas para el país⁷⁹.”

Como se mencionó anteriormente, la idea del nacionalismo económico y la autosuficiencia económica pueden entenderse como tendencias internacionales de la época: el nacionalismo no era entendido como un sentimiento, sino como una transformación de la estructura económica interna del país y un cambio en las relaciones mercantiles entre los países, de tal forma que promovería la “legítima defensa” de los recursos e intereses internos frente a los internacionales. La economía autosuficiente permitiría impulsar el desarrollo de nuevas actividades productivas (agrícolas e industriales) en el país, cuyo desarrollo dependería de la dotación de capital que éste pudiera importar, lo cual en un principio requeriría de la protección de la industria nacional mediante la aplicación de aranceles, para que una vez que estuviera consolidada la planta productiva el país pudiera prescindir de la importación de bienes extranjeros. En este sentido, Lázaro Cárdenas también estaba convencido de que una economía dirigida y autosuficiente sería el único medio por el cual se podrían cumplir las demandas sociales, tal y cómo lo manifestó en su discurso del 1° de enero de 1935:

“Solamente la firme implantación de la economía dirigida puede realizar el anhelo de justicia social por la que la Revolución Mexicana ha luchado: vencer las resistencias que aún se oponen a la renovación de sistemas incompatibles con la realidad actual del país y lograr condiciones humanas de vida para quienes viven todavía al margen de la civilización, en diversas regiones de la República.”⁸⁰

De hecho, Aleida Mondragón señala que Lázaro Cárdenas creía que era posible vivir en una sociedad capitalista dónde existiera la justicia social, lo cual sólo sería posible si existía una economía mixta, dónde el Estado dirigiera y participara en la economía y el capital privado (nacional o extranjero) se subordinara a los

⁷⁹ Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, p.210.

⁸⁰ Lázaro Cárdenas, Citado en Guerrero Mondragón Aleida, “El pensamiento económico en México: Etapa de definición del Estado interventor”, 2005, p.191.

objetivos del gobierno e impulsara nuevas actividades productivas.⁸¹ Una forma en la que se materializaría esta idea es en la construcción de obras públicas como caminos, carreteras, entronques de líneas férreas, sistemas de irrigación y puertos aéreos fronterizos, actividades que el Estado promovería o construiría⁸².

Otro aspecto que se menciona en el Plan Sexenal que ayuda a entender el nacionalismo político del General Cárdenas es el relativo a la política económica que se plantea en dicho documento:

“El planteo de una política económica nacionalista no deberá hacerse en forma tal, que dé origen al aislamiento de nuestro país, sino que implique solamente una revisión cuidadosa de nuestras actividades en materia de comercio exterior y una revisión también del régimen de nuestra producción, sobre la base de que predomine el interés nacional.

El PNR declara que durante los seis años que cubre el presente Plan, el Gobierno regulará aquellas actividades de explotación de los recursos naturales y el comercio de los productos que signifiquen un empobrecimiento de nuestro territorio.”⁸³

Un elemento fundamental del nacionalismo de los treinta es que el Estado tuviera el control de la gestión y aprovechamiento de los recursos naturales de la nación, lo cual sólo sería posible con la nacionalización del subsuelo, la fijación de zonas de reservas mineras y petroleras, evitando el acaparamiento de propiedades y la regulación por parte del Estado de las actividades mercantiles o productoras que tuvieran inversiones en la explotación de los recursos naturales⁸⁴. Cómo se puede observar, se convierte en una prioridad del Gobierno la gestión y explotación de los recursos naturales, particularmente los mineros y energéticos y este hecho culminará con la Expropiación Petrolera de 1938.

⁸¹ Cfr. Lázaro Cárdenas, Citado en Guerrero Mondragón Aleida, “El pensamiento económico en México: Etapa de definición del Estado interventor”, 2005, p.191.

⁸² Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, pp. 211-212

⁸³ Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, p. 207.

⁸⁴ Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, pp.207-208.

En materia económica, nos parece conveniente destacar los asuntos referentes al problema agrícola y los que tiene que ver con la promoción industrial.

2.2.1.2 Desarrollo del sector agrícola

En materia Agraria, el Plan sexenal comienza afirmando lo siguiente:

“(...) El problema social de mayor importancia en nuestro país es, sin duda alguna, el relativo a la distribución de las tierras y a su mejor explotación, desde el punto de vista de los intereses nacionales, vinculado íntimamente con la libración económica y social de los grandes núcleos de campesinos que trabajan directamente con la tierra, por lo cual, continuará luchando por convertir a éstos en agricultores libres, dueños de la tierra y capacitados, además para obtener y aprovechar el mayor rendimiento de su producción”⁸⁵

Cómo bien se sabe, el problema agrario no fue solucionado con la Revolución y esto había provocado, por una parte, un fuerte descontento social, pero por otra se planteaba como una necesidad urgente que había que resolver si se quería promover el desarrollo integral de la nación, pues la mayor parte de la población seguía dedicándose a las actividades agrícolas y seguían existiendo relaciones de producción agrícolas arcaicas (como el peonaje) que tenían en la miseria a la mayor parte de dicha población campesina. En este sentido, una prioridad del gobierno de Lázaro Cárdenas fue promover el reparto agrario y satisfacer las necesidades de agua a los núcleos de la población que carecían de ellos o no las poseían en cantidades suficientes:

“Ninguna razón existe para privar a los llamados peones acasillados de las haciendas, de la oportunidad de liberarse económica y socialmente. Antes bien, son los más necesitados de obtener tierra, con la circunstancia adicional de que su transformación en agricultores autónomos es requisito indispensable para el progreso agrícola del país,

⁸⁵ Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, p. 195.

porque está estrechamente vinculada a la desaparición de los latifundios”⁸⁶.

La cita anterior señala que la reforma agraria tenía como objetivo de fondo, crear una sociedad de pequeños agricultores ejidatarios que pusiera fin a la fuerte concentración de la propiedad heredada desde el Porfiriato (cuya forma más arraigada eran los Latifundios) y que contribuyeran a aumentar la producción nacional de alimentos. Las tierras se repartirían por dos mecanismos: el primero era la dotación o restitución de ejidos y por el fraccionamiento de latifundios, ya fuera por voluntad de los dueños de los inmuebles o por expropiación forzosa. La única limitante que tenía el reparto era que no podía afectar la pequeña propiedad.

El reparto agrario ayudaría a disminuir las inequidades sociales pues se permitiría que el sector más empobrecido de la población pudiera satisfacer sus necesidades de vivienda y alimentación, al tiempo que los convertía en pequeños productores asociados en cooperativas que contribuirían a satisfacer las necesidades de alimentación de la población. Al respecto, el general opinaba lo siguiente:

“El Plan Sexenal de nuestro instituto político, que establece en diversos de sus postulados la supremacía del sistema cooperativista, organizando socialmente a los trabajadores del campo y de la ciudad como productos y consumidores a la vez, irá transformando el régimen económico de la producción y distribuyendo la riqueza entre los que directamente la producen. [...] Es de esperarse que mediante este sistema, técnicamente dirigido y ayudado económicamente por el Estado, juntamente con el movimiento sindicalista y con un régimen adecuado de distribución, se logre una eficiente explotación de todas las riquezas naturales, para satisfacer e intensificar el consumo interior y aumentar nuestras exportaciones para la pronta liberación de nuestro crédito”⁸⁷.

⁸⁶ Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, p. 197.

⁸⁷ Lázaro Cárdenas, *La gira presidencial de Lázaro Cárdenas*, pp. 52-53, en Córdova Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, 1979, p.76.

La reforma agraria que se esboza en el plan sexenal proponía el desarrollo de la pequeña propiedad privada y del ejido parcelario, mismos que debían organizarse en cooperativas. Históricamente el ejido se había concebido como una extensión de tierras comunales de los pueblos, después se convirtió en la forma que tomaban las dotaciones de tierra entregadas a las poblaciones agrarias, pero en este contexto se entiende como una nueva forma de explotación de la tierra de manera comunal que tendría la finalidad de convertir a los campesinos en pequeños propietarios y convertirse en los principales productores de bienes agrícolas⁸⁸. Cabe mencionar que el reparto agrario se haría respetando los derechos de propiedad, pues en ningún momento se plantea abolirla, sino crear pequeños propietarios con derechos políticos y económicos. En relación a la organización de los productores en cooperativas, en el plan se menciona lo siguiente:

“Las sociedades cooperativas agrícolas despiertan un sano espíritu de disciplina y solidaridad social entre sus miembros y fomentan el progreso técnico de la agricultura, en virtud, principalmente, de la introducción de maquinaria, que sería imposible adquirir aisladamente a los pequeños agricultores, y porque hacen factibles el aprovechamiento de plantas industriales para la transformación de los productos; el uso común de almacenes, plantas de empaque y medios de transporte; los sistemas de seguros y la organización de ventas en común⁸⁹.”

El desarrollo agrícola implicaba la intervención del Estado, pues éste redistribuiría la tierra y reorganizaría los diferentes aspectos de la vida comunal para que los nuevos propietarios fueran productores eficientes⁹⁰. El reparto agrario también constituiría una vía para fomentar el crecimiento económico pues se buscaba que éste estuviera acompañado de la introducción de nuevas técnicas agrícolas, la adopción de sistemas de selección de semillas, introducción de nuevos cultivos y el empleo de maquinaria y fertilizantes que aumentarían la producción agrícola y permitieran una nueva forma de organizar a los productores agrícolas, al respecto, en el Plan se menciona que:

⁸⁸ Córdova Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, 1979, p. 98.

⁸⁹ Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, p.201.

⁹⁰ Canabal Cristiani Beatriz, “El cardenismo y el nuevo rostro de la sociedad rural”, 1988, p. 129.

“(…) Es menester organizar a los productores del campo, a efecto de preparar y abrir los canales destinados a derramar en una forma más justa y humana los beneficios del crédito, y de estimular la formación de cooperativas, compuestas por los diversos tipos de agricultores”⁹¹.

Lázaro Cárdenas coincidía con este punto de vista y creía que si se convertía a los pequeños campesinos en productores directos de alimentos, el país podría ser autosustentable, al tiempo que se convertía a la agricultura en una actividad intensiva en trabajo dotada de suficientes cantidades de capital⁹². Para que esto fuera posible era necesario que se incrementara el crédito agrícola, tal y como lo menciona Lázaro Cárdenas:

“El régimen de propiedad ejidal resulta raquítico, si no imposible en muchos casos para los intereses de los ejidatarios, si estos no cuentan con el franco y decidido apoyo del Estado a través de la concesión del crédito.”⁹³

Como se mencionó anteriormente, el sector agrícola debía ser el pilar de la economía y por este motivo requería que el estado destinase todos los recursos económicos necesarios para poder impulsar su desarrollo, ya que los nuevos ejidatarios no contarían con el capital suficiente para llevar a cabo sus actividades y los bancos privados no les ofrecerían los recursos. Por este motivo, era necesario que se reestructurara el Banco Nacional de Crédito Agrícola y que aumentara los créditos.

2.2.1.3 Desarrollo del sector industrial

En materia industrial, el Plan Sexenal plantea que las actividades industriales deberán aumentar la capacidad productiva del país y la calidad de la producción por medio de la importación de medios permanentes de producción:

⁹¹ Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, pp.200-201.

⁹² Cfr. Guerrero Mondragón Aleida, “El pensamiento económico en México: Etapa de definición del Estado interventor”, 2005, p. 192.

⁹³ Lázaro Cárdenas citado en Aleida Mondragón, “El pensamiento económico en México: Etapa de definición del Estado interventor”, 2005, p. 192. Este es un tema que se abordará más adelante.

“Por lo que se refiere a la importación de medios permanentes de producción –tales como la maquinaria destinada a las industrias agrícolas o de transformación y la maquinaria para producir máquinas-, el Gobierno se preocupará por impulsarla en condiciones y forma que atiendan a crear nuevas unidades productoras, pues es uno de los más firmes propósitos del PNR contribuir por todos los medios a su alcance el aumento del equipo de trabajo”⁹⁴.

Tanto en el Plan Sexenal como en el pensamiento de Cárdenas es claro que la industrialización es una actividad complementaria al desarrollo agrícola pues se plantea que en primera instancia es necesario dotar de maquinaria al sector agrícola y después crear otro tipo de industrias de transformación. Otra industria prioritaria que se pretendía crear era la de generación de energía, como la petrolera y la eléctrica, las cuales eran necesarias para que el país se convirtiera en una nación autosuficiente y para que estimularan la creación de otras industrias.

Para impulsar la industrialización el gobierno promovió la creación de infraestructura, la cual era necesaria para integrar el mercado interno y crear las condiciones necesarias que permitieran el desarrollo de ciertas industrias. En el plan sexenal también se menciona que es necesario estimular el desarrollo de industrias que crearan bienes de consumo básico ya que éstas permitirían satisfacer las necesidades de la población y también la demanda de las industrias que sustituyeran importaciones, no obstante, aclara que en los casos en los que la producción interna no resultara viable por sus altos costos, el Gobierno preferirá no impulsar dichas industrias, ya que el criterio principal sería beneficiar al consumidor⁹⁵. Las medidas más claras para promover la actividad industrial eran las siguientes:

“3) Estimular la creación de industrias nuevas que tengan por objeto sustituir con ventaja de importación, o que representen el aprovechamiento de recursos no explotados o explotados deficientemente.

⁹⁴ Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, p. 208-209.

⁹⁵ Cfr. Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, p. 209.

4) Mantener servicios permanentes de exploración y experimentación, para aportar a los productores la ayuda técnica necesaria.

5) Impedir aquellas formas de concentración de capitales que aniquilen organismos productores cuya existencia sea más útil para la colectividad.

6) Impulsar las empresas constituidas en forma cooperativa, siempre que estas organizaciones no obedezcan al propósito de eludir el comportamiento de nuestra legislación industrial⁹⁶”.

El modelo de industrialización que se plantea en el Plan Sexenal es uno en el que el Estado invierte en determinadas actividades en las que el sector privado no está dispuesto a invertir, pero también en la que el mismo Estado dirige y promueve las inversiones privadas de acuerdo a los intereses de la nación.

El medio para hacer realidad los objetivos agrícolas e industriales, fue la creación de una política económica que tuviera como eje central la realización de dichas necesidades. Esta política económica tuvo como principales instrumentos las políticas fiscal y monetaria. En el Plan Sexenal se plantea que la política fiscal tendrá como fin influir y mejorar la distribución de la riqueza, promover el aumento de la producción y el consumo de la población. Para esto, propone aumentar sus recursos mediante una mejora en la recaudación y en algunos casos mediante un aumento en los impuestos a determinadas actividades, los cuales buscaran proteger a algunas actividades y succionar recursos para impulsar otras actividades. Un elemento básico que se plantea en el Plan es que la política tributaria debe garantizar la equidad mediante un aumento en impuestos directos, como el ISR porque sólo de esta forma se promovería una mejor distribución de la renta. En relación a la política monetaria únicamente se menciona que el Banco de México no será influido por ninguna idea política y que tendrá como objetivo controlar el *stock monetario* mediante el retiro o aportación de medios de pago circulantes y la compra y venta de valores a través de instituciones de crédito asociadas. Otro aspecto importante que también se menciona es que el Banco de México promoverá el crédito a las

⁹⁶ Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, p. 209.

actividades rurales a través del Banco de Crédito Agrícola y que el Banco Nacional de Crédito Popular promoverá la capitalización de los pequeños y medianos productores artesanales y manufactureros⁹⁷.

Este apartado tuvo como finalidad mostrar cuáles fueron las ideas rectoras del proyecto de desarrollo socioeconómico del General Lázaro Cárdenas ya que se considera que estas ideas tuvieron una fuerte influencia en el pensamiento y en las políticas económicas que puso en práctica Eduardo Suárez. Olivia Gall⁹⁸ ha escrito que según Elena Vázquez Gómez (secretaría particular del general Cárdenas) los únicos hombres en los que confiaba el General Calles eran Jara, García Téllez y Múgica. No obstante, Eduardo Suárez escribió en sus memorias que Cárdenas le dijo que tendría su confianza desde el momento en que lo nombró Secretario de Hacienda y que si la perdía se lo haría saber. Por este motivo, podríamos afirmar que Eduardo Suárez también fue una persona de confianza de Cárdenas y que compartían algunas perspectivas de cómo debía ejercerse la economía, aunque sin duda existía un límite de esa concordancia en sus formas de pensar, el cual era que Suárez no apoyó proyectos que tuvieran efectos adversos en la economía (por la escasez de recursos o por sus repercusiones en el ambiente de confianza) y cuando los apoyó, por la fuerza política y la presión del presidente (no hay que olvidar que Cárdenas ejerció un fuerte presidencialismo y que era militar), buscó que los efectos fueran lo menos negativos.

Cómo se verá más adelante, Eduardo Suárez consideró que era fundamental la participación del Estado en la economía, particularmente la inversión pública para promover el desarrollo de actividades productivas; la política fiscal que siguió durante el sexenio de Lázaro Cárdenas se enfocó en conseguir los recursos necesarios para financiar el reparto agrícola y las obras de irrigación, de igual forma, su concepción de la política monetaria también daba una fuerte importancia al crédito en la promoción de actividades productivas. Durante este periodo, el pensamiento de Eduardo Suárez se caracteriza por tres aspectos, el primero es que otorga una importancia especial a la participación del Estado en la economía, la segunda es que consideró que era fundamental la promoción de las actividades

⁹⁷ Cfr. Partido Nacional Revolucionario, *Plan sexenal 1934-1940*, en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, pp. 223-226.

⁹⁸ Gall Olivia, "Cardenismo y democracia" en *Perspectivas sobre el cardenismo*, 1996, pp. 230-237.

productivas (agrícolas e industriales) y por último, la política económica que puso en marcha tuvo como finalidad hacer realidad los objetivos económicos de reforma social y de desarrollo económico planteados por el General Lázaro Cárdenas.

3. La política económica y el fomento a actividades productivas: Una síntesis las ideas económicas de Eduardo Suárez durante su gestión como Secretario de Hacienda (1935-1940)

Como se vio en los apartados anteriores, durante la década de 1920 y en los primeros años de la de 1930 se creó la estructura legal e institucional que sostendría la acción económica del Estado durante el sexenio de Cárdenas, el cual se había planteado como objetivos resolver las demandas sociales de mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores (obreros y campesinos), acelerar el reparto agrario, nacionalizar los recursos estratégicos del país y promover la industrialización del país. El gobierno se planteó resolver estos problemas porque sabía que sólo solucionando y trabajando en este rumbo el país podría desarrollarse. Para lograr estos objetivos era necesario que el erario contara con suficientes recursos económicos, por lo que se podría decir que el gobierno tuvo que trabajar de manera muy cercana a la Secretaría Hacienda, ya que de su eficiencia en la recaudación y en la ejecución del gasto dependería la realización del programa de gobierno.

La misión fundamental de la Hacienda Pública es obtener los recursos necesarios para que el gobierno se mantenga y realice gasto público. Para lograr esto, cuenta con ciertos instrumentos de política económica que la ayudarán por un lado, a obtener recursos y por otro, ejercer el gasto con ciertos fines, principalmente, para impulsar el desarrollo económico del país. En relación al primer aspecto, la Secretaría puede crear una política tributaria o recurrir al crédito (interno o externo) para obtener recursos. Dependiendo de la relación que exista entre la Secretaría de Hacienda y el Banco de México es posible que éste último financie el gasto público, por lo que se podría considerar como una fuente de ingresos. Con respecto al segundo aspecto, el gasto público puede ser usado para financiar seguridad social o bancos de fomento, para crear infraestructura o hacer inversiones productivas.

Ya que un objetivo de esta investigación es conocer cuáles eran las ideas de Eduardo Suárez sobre fomento económico, los últimos tres aspectos son los que más nos interesan. No obstante, también nos interesa revisar los casos en los que la Secretaría de Hacienda influye indirectamente en el manejo de la política monetaria y crediticia del Banco de México para fines de fomento económico. Para responder

al objetivo antes planteado, se revisarán tres medidas de política económica (política fiscal, monetaria y crediticia) que Eduardo Suárez puso en práctica para promover el desarrollo de actividades productivas (agrícolas e industriales) durante todo el sexenio.

El capítulo se estructura de la siguiente forma: En el primer apartado se sintetiza el eje sobre el que giraban las ideas de Eduardo Suárez; en el segundo apartado se estudia el manejo de la política fiscal (recaudación y gasto); en el tercer apartado se revisa la política monetaria y en el cuarto se estudia el problema del gasto deficitario y el del crédito.

3.1 El eje del pensamiento de Eduardo Suárez

Las ideas económicas de Eduardo Suárez se caracterizan por evolucionar y transformarse conforme cambiaban las circunstancias históricas (que él mismo había contribuido a cambiar) aunque en lo fundamental buscaban el mismo objetivo, el cual era promover el desarrollo socioeconómico del país. Para promover la industrialización era necesario compensar la ausencia de crédito externo, desarrollar el sistema monetario y el mercado de capitales.

La política económica (fiscal y monetaria) practicada por Eduardo Suárez buscó en primera instancia, resolver los problemas coyunturales por los que atravesaba la economía (como era la recesión de Estados Unidos, escasez de recursos, deflación, inflación, etc.) y en segundo lugar buscó llevar a cabo los objetivos de desarrollo socioeconómico planteados en el plan sexenal, principalmente los relacionados con el fomento a actividades productivas (agrícolas e industriales).

La prioridad que el gobierno de Cárdenas le otorgó al fomento agrícola e industrial se comprende si se tiene en cuenta que a nivel internacional se planteaba la necesidad de que los países en desarrollo dejaran de depender de la importación de manufacturas, lo cual requería que dichas naciones se industrializaran y que dejaran de depender de su sector exportador para fomentar el crecimiento económico, pues era claro que esta estrategia hacía vulnerables a las economías a los choques externos, además de que no era razonable que el crecimiento dependiera del comercio exterior porque los productos que las economías subdesarrolladas intercambiaban tenían poco valor agregado y de hecho las

tendencias anunciaban un deterioro de sus términos de intercambio. Si a lo anterior le sumamos algunos acontecimientos internacionales que prácticamente obligaron a los países a impulsar el desarrollo, como la Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, es comprensible que un objetivo primordial de este gobierno haya sido el fomento a la actividad industrial. El cambio en la forma de percibir qué sector económico debía impulsar el crecimiento económico se da particularmente en el gobierno de Cárdenas, como se puede observar en la siguiente cita:

“Para el pensamiento económico de México, que había creído que el país podía seguir siendo una nación agrícola que cambiara exportaciones por importaciones, la Depresión fue un golpe decisivo. Exportaciones e importaciones se redujeron a la mitad de 1929 a 1932, cuando llegaron al punto más bajo de la depresión en México. Esto produjo un cambio brusco de opinión en los intelectuales, lo que a su vez allanó el camino hacia la industrialización.”⁹⁹

Suárez resume en la siguiente cita cuál fue la idea rectora de la política económica durante los sexenios de Lázaro Cárdenas y de Ávila Camacho:

“La política que prevaleció en aquellos dos gobernantes fue la de que debía, primero, robustecerse la economía nacional por medio de la inversión pública y por toda clase de estímulos a la iniciativa privada, para estar en condiciones de hacer frente a las muchas necesidades que imponía la justicia social”¹⁰⁰

El gobierno de Cárdenas contribuyó en el fomento de actividades productivas de cuatro formas fundamentalmente: la primera fue mediante la exención fiscal; la segunda fue mediante las inversiones públicas, la tercera mediante instrumentos de política monetaria y la última por medio del crédito. En los siguientes apartados se desarrollarán las ideas teóricas de los instrumentos de política fiscal, monetaria y crediticia y las formas concretas que adoptaron.

⁹⁹ Wilkie James, *La revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social*, 1978, p. 103.

¹⁰⁰ Eduardo Suárez, *Comentarios y Recuerdos*, T. I, 2003, p. 275.

3.2 Política Fiscal

La política fiscal jugará un rol muy importante en el impulso del desarrollo económico, particularmente para la promoción de actividades productivas. Los dos elementos de política fiscal que se utilizan para promover actividades productivas son mediante la política tributaria y el gasto en inversiones públicas.

3.2.1 Política tributaria

La primera labor que Eduardo Suárez realizó al ocupar el cargo de Secretario de Hacienda fue seleccionar a las personas que ocuparían los puestos clave en la Secretaría. El puesto de subsecretario lo ocupó el señor Efraín Buenrostro y como oficial mayor Raymundo Cárdenas, ambos recomendados por el mismo presidente. El licenciado Antonio Carrillo Flores ocupó el cargo de Jefe del Departamento Consultivo; el licenciado Ricardo J. Zevada el de Director de Crédito y el licenciado Manuel Sánchez Cuen se convirtió en subdirector de ingresos, estos tres personajes habían sido discípulos suyos en la Escuela de Jurisprudencia. En un principio Jesús Silva Herzog fue el Director de Ingresos, pero después fue nombrado asesor especial de la Secretaría. El ingeniero Ortiz fue nombrado Jefe del Departamento de Impuestos Especiales; el Director de la Comisión de Aranceles fue el ingeniero Arroyo y el señor Francisco Valdez fue el subdirector de Aduanas¹⁰¹. La selección de estas personas fue fundamental para que la Secretaría de Hacienda funcionara adecuadamente y pudiera llevar a cabo el plan de gobierno.

La gestión hacendaria de Eduardo Suárez inicio en un contexto económico relativamente favorable que duraría hasta 1937 cuando comienzan a transmitirse a la economía los efectos de la recesión internacional. Un primer problema al que se enfrentó fue que los ingresos con los que contaba el erario no eran suficientes para llevar a cabo las actividades fundamentales del gobierno. Para aumentar los ingresos del fisco, Eduardo Suárez propuso no aumentar los impuestos, sino mejorar la recaudación de los existentes y aplicar un impuesto sobre la renta a las compañías petroleras ya que se dio cuenta que las compañías petroleras justificaban sus ingresos por medio de contratos de venta que celebraban con sus filiales o matrices y que esos contratos no reflejaban los precios del petróleo en el

¹⁰¹ Cfr. Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T. I, 2003, pp. 268-270.

mercado, que eran los que realmente influían en las ganancias de las empresas. Después de una revisión contable de sus activos y los ingresos reales, el gobierno pudo obtener más ingresos por este medio¹⁰². La composición de los ingresos fiscales por tipo de impuesto en el primer año de su gestión fue la siguiente: los ingresos por la explotación de recursos naturales tuvo el nivel más alto desde 1927, que fue de 33 millones de pesos, lo cual se debió a la medida antes descrita; los impuestos a la industria fueron de 67 millones (la recaudación había mejorado en 7 millones con respecto al año anterior); por último, los ingresos por el comercio exterior siguieron siendo los más importantes: por importaciones se obtuvieron 62 millones y por derechos a las exportaciones 11 millones. Estas medidas tuvieron efectos favorables en las finanzas ya que en el segundo año de gobierno hubo un superávit de cerca de 12 millones de pesos¹⁰³.

Este excedente de recursos le permitió al gobierno invertir en obras públicas como carreteras, presas para irrigación, mejoramiento de puertos, en el siguiente año. Si bien los años siguientes, los ingresos públicos aumentaron casi el doble, sólo en 1935 se tuvo superávit fiscal¹⁰⁴.

Eduardo argumentó su decisión de no aumentar los impuestos de la siguiente forma:

“Pensé desde luego en no aumentar los tributos a un país empobrecido por la Revolución, pero que tenía ansias de crecer.”

Esta idea muestra que Eduardo sabía que la economía apenas se estaba recuperando de la recesión mundial y que un aumento en los impuestos no haría más que inhibir las actividades productivas y frenar sus incentivos de crecimiento. De hecho, la Secretaría de Hacienda sólo aumentó los impuestos en una ocasión, que fue en 1938 cuando se devaluó la moneda¹⁰⁵, lo cual queda claro con el siguiente cuadro:

¹⁰² Cfr. Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T. I, 2003, pp. 271-273.

¹⁰³ Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994, Cuadros A25 y A26, Apéndice.

¹⁰⁴ Véase Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994 Cuadro A25, Apéndice.

¹⁰⁵ Cfr. Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T. I, 2003, p.275.

Participación relativa de los impuestos en el total de ingresos (1935-1940) (porcentaje)						
	Ingresos totales	Explotación RN	Industria	Comercio exterior	Importaciones	Exportaciones
1935	100	10,54	21,41	23,32	19,81	3,51
1936	100	6,75	21,82	23,90	19,48	4,42
1937	100	7,10	19,73	29,71	23,06	6,65
1938	100	7,53	21,92	27,17	20,78	6,39
1939	100	6,36	21,38	33,04	19,79	13,25
1940	100	6,24	21,49	29,46	18,02	11,44

Fuente: Elaboración propia en base a Cárdenas Enrique, La Hacienda pública y la política económica 1929-1958, Cuadro A26.

La participación porcentual de cada uno de los impuestos en el total de ingresos permaneció relativamente constante durante todo el periodo en el que Eduardo Suárez fue Secretario de Hacienda: después de 1935, los ingresos por Recursos Naturales oscilaron entre 6 y 7.5% del total de ingresos; los impuestos a la industria aportaron en promedio el 21.3% de los ingresos en todo el periodo (tomando en cuenta el nivel de recaudación más bajo que se obtuvo en 1937). En relación a los ingresos por importaciones éstos aumentaron hasta 1937, pero a partir del siguiente año disminuyeron por el conflicto petrolero y la depreciación del peso, cuyos efectos se manifestaron hasta 1939. Los ingresos por exportaciones fueron relativamente bajos en todo el periodo (no rebasaron el 10%), pero fue notorio el aumento en éstos a partir de la depreciación de 1938. Para cumplir lo que se proponía el Plan Sexenal, se procuró aumentar la recaudación fiscal mediante la aplicación del ISR, aunque no se logró que este sustituyera a los ingresos provenientes del comercio exterior.

Eduardo Suárez no estuvo interesado en realizar una convención fiscal porque creía que el gobierno federal no estaba en condiciones de negociar la forma en la que se debían distribuir los ingresos públicos entre los Estados, lo cual se comprende por el ambicioso programa de obras públicas del gobierno federal:

“Tampoco pensé en convocar a las convenciones fiscales de los estados, pues pensaba que los modestos recursos con que contábamos serían mejor empleados en poder del gobierno federal que repartidos

entre los estados, que no suelen ser un modelo de eficacia en el manejo de los fondos públicos¹⁰⁶.

La política tributaria que se ejerció en el sexenio contribuyó al fomento de actividades productivas en la medida que no se aumentaron los impuestos, lo cual les permitió que sus ingresos no fueran afectados. No obstante, ésta tuvo un logro importante en el sexenio que fue que pudo obtener ingresos de las empresas petroleras, que no estaban pagando los impuestos que debían pagar en base a las ganancias que obtenían.

En el terreno tributario también se dieron cuatro cambios importantes, la creación de tres leyes importantes y de un organismo institucional. El 26 de diciembre de 1935 se aprobó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, que puso en manos de Ejecutivo la creación del presupuesto y dispuso que la Secretaría de Hacienda y las demás dependencias debían revisar el proyecto de Presupuesto y después éstas lo debían enviar a la Cámara de Diputados para su aprobación en un periodo de tiempo determinado¹⁰⁷. El 31 de agosto de 1936 se promulga la Ley de Justicia Fiscal, que dio origen al Tribunal Fiscal el 1 de enero de 1937. Por último, en diciembre de 1938 se promulga el Código Fiscal que estableció quiénes debían pagar impuestos, las obligaciones de las personas físicas y morales, la forma en la que se podía obtener una reducción de impuestos, la prescripción y cancelación de impuestos y las infracciones y sanciones. Eduardo Suárez estaba consciente que en las circunstancias por las que atravesaba el país, no era posible aumentar los impuestos pero que si sería posible mejorar la recaudación y la administración de los impuestos existentes, pero para lograr esto, era necesario

¹⁰⁶ Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, T. I, 2003 p.272. Antonio Carrillo escribe que si bien Eduardo Suárez no se preocupó por el problema de las participaciones estatales, corrigió problemas de la concurrencia tributaria e intentó convencer a los gobiernos municipales para que crearan una ley uniforme para la hacienda municipal. En 1936 se elaboró un proyecto de reformas constitucionales que consagraban a la Federación el cobro exclusivo de varios impuestos (el impuesto sobre la renta, los impuestos al comercio exterior, el impuesto sobre recursos naturales propiedad de la nación, el impuesto sobre instituciones de crédito, los impuestos especiales a la producción industrial, los tributos sobre rifas y loterías, los que recaían sobre maderas y bosques, los derechos sobre servicios públicos y las concesiones federales) y también proponía qué estados y municipios recibirían participaciones. En este sexenio no fue aceptado por los gobernadores, pero fue la base de la Ley de pago de participaciones de Ingresos Federales que se aprobó el 30 de diciembre de 1940. Cfr. Carrillo Antonio, "El conductor de las finanzas públicas" en Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, T. I, 2003, p.35 y Solórzano Marcial Carmen, "Eduardo Suárez: Legista y gestor de la intervención económica", 2002, pp.20-21.

¹⁰⁷ Manuel Gómez Morín criticó esta medida porque decía que el plazo establecido por la ley era insuficiente para analizar y discutir el proyecto y que se convertía en un mecanismo del presidente para que se aprobara el presupuesto son mayores trabas. Solórzano Marcial Carmen, "Eduardo Suárez: Legista y gestor de la intervención económica", 2002, pp. 19-20.

crear un marco institucional y un organismo que vigilara que estas labores fueran hechas de manera eficiente. La creación del Tribunal Fiscal tenía como objetivo disminuir la corrupción en la Secretaría y mejorar la confianza de los contribuyentes en el gobierno, en palabras de Eduardo:

“Poseído el gobierno de la necesidad de lograr en forma más expedita y respetable la acción administrativa en las controversias fiscales, creyó conveniente hacer el sacrificio de la facultad de dictar las resoluciones pertinentes para delegarla en un Tribunal ante el cual las dos partes, el fisco y el contribuyente, tuvieran igual oportunidad de hacer valer su derecho, quedando así en manos de la justicia la vigilancia de los intereses materiales implicados, así como del espíritu de armonía y ayuda recíproca que debe unir a los particulares con el Estado, ya que sólo la cooperación común permitirá llevar a término el magno programa de reconstrucción y de desenvolvimiento nacional¹⁰⁸.”

Con respecto a la visión que los causantes tenían sobre el pago de contribuciones y la necesidad de mejorar la recaudación fiscal, Eduardo Suárez dijo en un discurso ante las Cámaras de Comercio:

“Reconozco que las leyes fiscales son a veces vejatorias y molestas, y justificado el que los causantes se quejen y protesten contra ellas; pero hay que reconocer también que el fraude al fisco es un vicio muy generalizado. Quiero hacer alusión también a la deleznable moral que reconozco existe en un gran número de agentes de la autoridad y especialmente en los del fisco. Frente a tan lamentable fenómeno, el público se limita a gastar ingeniosas sátiras, a formular acerbias críticas contra el gobierno, a observar tan condenable práctica con apatía e indiferencia, para caer al fin en la colusión inmoral del causante con el agente prevaricador. Urge, ustedes los comprenden conmigo, una vigorosa reacción del cuerpo social contra la ola de corrupción e

¹⁰⁸ Suárez Eduardo, “Discurso pronunciado por el C. Licenciado Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda y Crédito Público, el 31 de diciembre de 1936, con motivo de la instalación del tribunal fiscal”, en Comentarios y recuerdos, T.II, 2003, p. 175.

inmoralidad que amenaza destruir las bases de la autoridad y envenenar las propias fuentes de la vida social”¹⁰⁹.

En la cita anterior se observa, en primera instancia, el fuerte problema de credibilidad con que contaba el fisco y cómo este se convirtió en un obstáculo para la recaudación y en segundo lugar se observa la voluntad de Eduardo Suárez para que esa situación cambiara, pues si no se traspasaba esa limitante mediante la transparente aplicación de las leyes, nunca sería posible aumentar los ingresos del gobierno, que tanta falta le hacían para responder a las demandas sociales.

3.2.2 La inversión pública

En sus memorias Eduardo Suárez relata que durante los once años que fue Secretario de Hacienda, uno de los principios fundamentales de su gestión fue mantener una rígida economía en los gastos públicos y que los únicos gastos que estaban justificados eran los gastos en obras de utilidad pública. En la siguiente cita Eduardo resume la importancia de las obras públicas para el gobierno de Lázaro Cárdenas:

“Fue siempre preocupación del señor Presidente Cárdenas la inversión en obras públicas inmediatamente productivas, pues se daba cuenta de que mediante esta inversión no solamente se aumentaba el capital del país, que tanta había sufrido por la destrucción que tuvo lugar durante la Revolución, sino que además daba trabajo a obreros y aún a técnicos; de este modo aumentaba también la demanda efectiva, que naturalmente crecía por el multiplicador”¹¹⁰

En este sentido, se entiende que una característica importante del pensamiento de Eduardo Suárez es que apoya la idea de que el Estado debe tener una participación importante en la economía, tal y como lo concebía el General Cárdenas, pues podía contribuir a incrementar la riqueza del país mediante el gasto y las inversiones públicas. Lo anterior quiere decir que Suárez no creía que la inversión productiva sólo debía ser desarrollada por el sector privado, sino que también el Estado debía participar en todas las actividades de fomento en las que la

¹⁰⁹ Suárez Eduardo, “Discurso frente a la Cámara de Comercio” citado en Suárez Francisco, “Bosquejo Biográfico” en Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, 2003, p.89.

¹¹⁰ Suárez Eduardo, *Comentarios y Recuerdos*, T. I, 2003, p. 274.

iniciativa privada no estaba interesada ya fuera por motivos de riesgo o por insuficiencia de recursos, tal y como lo dice en la siguiente cita:

“[El país] demanda una decida política de inversiones del Estado, principalmente en obras públicas productivas que la iniciativa privada no podrá emprender, no sólo por el volumen de las sumas que requiere, sino también por el carácter retardado y a veces indirecto de recuperación...”¹¹¹

Eduardo Suárez no consideraba la inversión del Estado como un “instrumento compensatorio de las fluctuaciones del ciclo”, es decir la inversión pública no sustituía a la privada. Este hecho refleja la semejanza entre las ideas de Eduardo Suárez y Keynes, el cual decía que la inversión pública podía complementar a la privada cuando su inversión fuera insuficiente para mantener un determinado nivel de empleo.

En su artículo sobre *Política Monetaria* Eduardo Suárez explica la contribución de la inversión en el aumento del ingreso nacional en concordancia con la teoría keynesiana, que se cita *in extenso*:

“Ya se dijo que del ingreso que cada quien recibe, una parte se destina al consumo y una parte al ahorro. Keynes afirma que es una ley psicológica en cada comunidad que a medida que aumenta el ingreso, aumenta el consumo, pero sin llegar a absorber el ingreso en la totalidad.

Entre el consumo y la inversión existen acciones y reacciones que conviene desde ahora señalar. Casi todos los tratadistas, principales los que se han ocupado del ciclo económico, señalan el hecho de que un incremento o disminución en el consumo trae, como consecuencia un incremento o disminución en la inversión, tanto de artículos de consumo como de artículos de capital. Este es el llamado principio de la aceleración.

Por otra parte, J.M. Keynes ha popularizado en el lenguaje económico la llamada Teoría de Multiplicador, según la cual una inversión determina el aumento del ingreso nacional, no sólo en la medida en que directamente proporciona ingreso a los factores que en ella intervienen, sino en esta cantidad multiplicada por un factor denominado “K”, que será tanto mayor cuanto mayor sea la propensión a consumir existente en la comunidad. Entendiéndose por propensión a consumir el cociente que resulta de dividir el consumo por el ingreso.

La teoría del multiplicador, que en realidad no es sino una ampliación del principio de la aceleración, se funda en el hecho de que una inversión determinada aumenta el ingreso de los factores que en ella intervienen y, por consiguiente, el consumo de ellos que a su vez tiende a incrementar -como lo

¹¹¹Suárez Eduardo, Citado en Suárez Francisco, “Bosquejo Biográfico” en *Comentarios y Recuerdos*, T. I, 2003, p. 108.

quiere el principio de la aceleración- la inversión de otros empresarios, inversión que a su vez determinará un aumento del ingreso y del consumo, y así sucesivamente.

La doctrina del multiplicador, formulada originalmente por el economista inglés R. F. Khan, tiene gran importancia en la política expansionista en general y se plantea concretamente con motivo de los esfuerzos del Estado para combatir una depresión por medio de gastos en obras públicas y otros parecidos; la idea latente en esta doctrina es que si el Estado invierte fuertes cantidades en obras públicas y con ello crea empleo adicional, los factores que intervienen en esta inversión gastarán una parte cuando menos de su ingreso en consumo; las industrias productoras de bienes de consumo recibirán un estímulo y así se engendrarán inversiones privadas creadoras de ingreso y de empleo, esto siempre que las inversiones del Estado no tengan la consecuencia, por la forma en la que son financiadas, por el aumento del tipo de interés, disminución de la eficiencia del capital, etc., en una disminución de la inversión privada en otros campos de la producción¹¹².”

En el siguiente cuadro es posible observar que la inversión pública en ningún momento fue mayor que la privada, pero que contribuyó en gran medida a complementarla y de hecho podría afirmarse que contribuyó a aumentarla por medio de la creación de infraestructura física (a partir de 1937 la inversión privada comenzó a crecer con un mayor ritmo y de hecho alcanzó niveles que no había tenido pues rebasó los 200 millones de pesos).

Inversión Bruta Fija, 1935-1940 (Millones de pesos)			
Años	Inversión total	Inversión autorizada*	Privada**
1935	308	137	171
1936	348	168	180
1937	487	192	295
1938	501	198	303
1939	413	223	1180
1940	591	290	301

* Inversión pública federal autorizada. Dirección General de Obras Públicas, Secretaría de la presidencia. No incluye municipios, estados y territorios.
 ** Diferencia: Total -Pública autorizada.
 Fuente: Cárdenas Enrique, La Hacienda pública y la política económica 1929-1958, Cuadro A28.

Estas cifras resultan trascendentes en el sentido que muchos autores que han estudiado el tema del cardenismo y algunos contemporáneos del periodo, han sostenido que la política obrera del presidente Cárdenas puso en riesgo la inversión privada, no obstante, estas cifras muestran que en ningún año del sexenio la inversión privada disminuyó, sino por el contrario, aumentó considerablemente.

¹¹² Suárez Eduardo, "Política monetaria. Conferencias dictadas en la Escuela Nacional de Economía, en el mes de abril de 1946", 1946, pp.135-136.

Enrique Cárdenas, en la obra ya citada, escribe que el aumento en la inversión privada se debió, en parte, al aumento de los rendimientos del capital en la industria derivados del aumento en los precios en relación a los costos de producción, de la protección especial y efectiva que recibieron algunos sectores (como el textil, azucarero y el del hule), de los pocos incentivos de inversión en el sector agrícola y por la reinversión de utilidades¹¹³.

Arnaldo Córdova considera que el gobierno cardenista quería crear una economía mixta donde coexistiera la actividad pública y la privada, puesto que ésta última era muy importante para impulsar el desarrollo material del país. En un discurso a un grupo de empresarios en mayo de 1939, Cárdenas les decía:

“Invito a ustedes, cordialmente, a cooperar en la obra de construcción nacional. Considero muy apreciable su cooperación. Estimo en lo que valen sus conocimientos, experiencia y espíritu de empresa; conceptúo a ustedes factores prominentes de progreso y propulsores de la cultura patria”¹¹⁴.

En su informe presidencial de 1939, el presidente Cárdenas reitera:

“El Gobierno de la revolución no desconoce la importancia de la ayuda que puede prestarle la inversión privada, y juzga que su actuación no es incompatible con la del Gobierno si se adapta a las exigencias de su programa”¹¹⁵.

Raymond Vernon afirma que para 1940 la economía mexicana ya tenía una estructura bisectorial que se caracterizaba por un sector público que atendía los servicios públicos básicos y la creación de infraestructura y un sector privado que desarrollaba la industria y la agricultura de exportación, de hecho, podía decirse que el estado ya comenzaba a participar en aquellas actividades en las que la inversión privada no lo hacía¹¹⁶.

¹¹³ De acuerdo a los índices de rentabilidad de 19 empresas, el autor sostiene que su rentabilidad aumentó en 57.7% entre 1934 y 1939. Cfr. Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994, pp. 73-74.

¹¹⁴ Cárdenas Lázaro, *Cárdenas habla*, p. 206, citado en Córdova Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, 1979, p. 182.

¹¹⁵ Cárdenas Lázaro, *Informe presidencial de 1939*, citado en Córdova Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, 1979, p. 182.

¹¹⁶ Vernon Raymond, *El dilema del desarrollo económico en México*, 1963.

Es importante mencionar que Eduardo Suárez creía que el Estado debía regular la actividad económica en general, por ejemplo, consideraba que éste debía controlar la inversión privada porque los empresarios siempre buscarían aumentar sus ganancias a costa de la economía nacional, al respecto Eduardo Suárez escribe que:

“Los inversionistas privados cometen con frecuencia errores que no solamente los hacen resentir pérdidas en su propio patrimonio, sino que trastornan la economía nacional a causa de las crisis bursátiles provocadas por especulaciones sobre valores. También, frecuentemente, los capitalistas privados prefieren inversiones que, por ser más lucrativas, despiertan interés general”.¹¹⁷

Alfredo Navarrete resume en la siguiente cita cómo es que la inversión en obras públicas se convirtió en el sexenio de Cárdenas en el puente para crear nuevas medidas de política económica que promovieran el desarrollo económico:

“La tarea exigió una decidida política de inversión pública, principalmente porque los proyectos de fomento en riego, ferrocarriles, carreteras, puertos, etcétera no atraían al capital privado debido tanto a la magnitud de los desembolsos requeridos como al carácter indirecto y lento de los rendimientos. Las obras públicas se convirtieron de una medida anticíclica de política fiscal, en una medida consciente y continua de desarrollo económico que utiliza los ahorros absorbidos por el sistema fiscal y el crédito del sistema bancario, para la ejecución de inversiones públicas en obras productivas...”¹¹⁸.

En el siguiente cuadro se resume el destino de la inversión pública en fomento agropecuario, fomento industria, comunicaciones y transportes, beneficio social e inversión en administración y defensa.

¹¹⁷ Eduardo Suárez, Conferencia ante la Cámara de Senadores sobre el convenio de la Deuda exterior de México el 5 de noviembre de 1942, en *Comentarios y recuerdos*, T. II, 2003, p. 199.

¹¹⁸ Navarrete Alfredo, “Una hipótesis sobre el Sistema Económico de México”, p. 31. Citado en Secretaría de Planeación y Presupuesto, *Antología de la Planeación en México 1917-1985*, 1985, p. 30.

Destino de la inversión pública federal, 1935-1940 (millones de pesos)						
Años	Total	Fomento Agropecuario (1)	Fomento Industrial (2)	Comunicaciones y Transportes (3)	Beneficio social (4)	Administración y defensa (5)
1935	137	30	0	93	14	0
1936	168	32	0	122	14	0
1937	192	34	0	140	18	0
1938	198	36	3	139	20	0
1939	223	39	27	144	22	1
1940	290	45	60	152	29	4

(1) Comprende "Agricultura" (irrigación grande, irrigación pequeña y otras inversiones agrícolas), "ganadería", "Forestal", "Almacenes y rastros" y "pesca".
(2) Comprende "Energía y combustibles" (electricidad, petróleo y gas), "Siderúrgica" (hierro, acero, carbón y coque), "Minería" y "Otras industrias".
(3) Comprende "Terrestres" (carreteras, ferrocarriles y ductos), "Marítimas", "Aéreas" y "Telecomunicaciones".
(4) Comprende "Servicios urbanos y rurales", "Hospitales y centros asistenciales", "Educación e investigación" y "Habitación".
(5) Comprende "Defensa y edificios públicos"
Fuente: Cárdenas Enrique, La Hacienda pública y la política económica 1929-1958, Cuadro A29.

Lo que resalta es que el mayor gasto en inversión que realizó el gobierno en todo el periodo fue en comunicaciones y transportes que en promedio anual alcanzó los 130 millones de pesos. El gasto en inversión que le siguió fue en fomento agropecuario que anualmente fue en promedio de 35 millones de pesos. En tercer lugar, y de acuerdo con la política social del presidente Cárdenas, el gobierno invirtió en obras de beneficio social en promedio 19.5 millones al año durante todo el sexenio. Por último, cabe resaltar que por primera vez en la historia del país, se comienza a realizar gasto en inversión en fomento industrial a partir de 1938 que fue de 3 millones de pesos y que alcanzó la cantidad de 60 millones de pesos en 1940. Estas cifras son consecuentes con los objetivos esbozados en el plan sexenal: si bien en el plan sexenal no se le menciona como un objetivo prioritario al gasto en comunicaciones y transportes, en los hechos recibió la mayor parte del gasto en inversión del gobierno, esto podría entenderse si se tiene en cuenta que si se quería integrar el mercado interno era necesario crear vías de comunicación terrestres que vincularan a las principales ciudades del país e infraestructura como puertos y aeropuertos para facilitar el comercio exterior. También hay que recordar que en este sexenio el gobierno gastó mucho en la expropiación de los Ferrocarriles Mexicanos (junio de 1937), su reestructuración interna (mejoras en las vías y las instalaciones) y la consiguiente cesión de la gestión de los ferrocarriles por parte de los trabajadores (mayo 1938). Otro hecho que resalta, es que el gasto en fomento industrial se creó en este sexenio. En el terreno de la generación de energía, que se

presentaba en el Plan Sexenal como una prioridad del gobierno, la expropiación petrolera representó la recuperación de un sector estratégico para la economía, el cual reclamó recursos como pago por la misma, pero también inversiones para ponerla en marcha por parte del gobierno. También en este sexenio se creó la Comisión Federal de Electricidad¹¹⁹ y el gobierno adquirió la Hidroeléctrica de Chapala por un millón de dólares¹²⁰.

Lo descrito anteriormente nos lleva a afirmar que si bien el gobierno tenía como prioridad impulsar el sector agrícola y que esto lo reivindicaba en su retórica, los hechos demuestran que también impulsó la industrialización¹²¹ del país y que ésta fue tan importante como el desarrollo del sector agrícola, pero que en el plano discursivo adoptó la forma de “crear obras de utilidad pública o infraestructura”, que “el país recupere el control de recursos estratégicos” o “que el Estado intervenga en las actividades en los que no puede o quiere la iniciativa privada”. En el ámbito real el fomento a la actividad industrial se reflejó en la creación de obras de infraestructura que mejoraran las condiciones de producción, circulación y consumo de mercancías al permitir un flujo más continuo entre cada uno de estos procesos; en la dotación de energía de producción nacional; en creación de nuevas industrias en las que la iniciativa privada no quería intervenir; en el otorgamiento de apoyo técnico o financiero para la creación de nuevas empresas (como el ingenio de Zacatepec); en la creación de instituciones financieras que mejoraran el funcionamiento del mercado de crédito y de dinero (que se revisará más adelante); en el otorgamiento de protección comercial a determinadas industrias y por último el desarrollo del sector agrícola, que era un factor indispensable para la expansión industrial¹²², de ahí que Eduardo Suárez resuma la política de gasto en fomento agrícola del presidente Cárdenas de la siguiente forma:

¹¹⁹ Suárez Eduardo menciona que la Comisión Federal de Electricidad fue financiada con el producto de un impuesto especial al consumo de energía y mediante bonos de producción de energía. Cfr. Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, T. I, 2003, pp. 290-291.

¹²⁰ Cfr. Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, T. I, 2003, pp. 297-299.

¹²¹ Es importante señalar que el proceso de industrialización no inició en este sexenio pues desde principios de la década de 1920 (y ya durante el Porfiriato se habían hecho avances sustanciales) se hicieron esfuerzos importantes que ayudaron a crear las condiciones necesarias para emprender dicho proceso.

¹²² Todos estos aspectos, podrían considerarse como parte de los prerrequisitos para impulsar la industrialización moderna de los que habla Gerschenkron. Gerschenkron Alexander, “Consideraciones sobre el concepto de <Prerrequisitos> para la industrialización moderna” en Atraso económico e industrialización. 1970, pp.51-87.

“[...] el señor General Cárdenas modificó sustancialmente la composición del gasto público, haciendo que menos de la mitad de él fuese a financiar los gastos puramente administrativos, y buena parte del resto lo empleó en inversiones productivas, tales como caminos y presas de irrigación, que fueron a beneficiar particularmente a la agricultura y que determinaron un importante progreso en la producción agropecuaria¹²³”.

Por último, nos interesa resaltar que el gobierno no buscaba fomentar las actividades productivas (agrícolas e industriales) porque sí, sino que la finalidad última, era promover el desarrollo económico del país, tal y como Eduardo Suárez lo describe en la siguiente cita:

“En realidad, puede decirse que desde que se inició el periodo constructivo de la Revolución, durante el periodo presidencial del señor Calles, comenzaron a sentarse los cimientos indispensables para el desarrollo económico del país. De entonces acá, todos los gobiernos que se han sucedido en México siguieron una política económica que en sus lineamientos ha sido la misma, con las variantes que requieren las condiciones cambiantes del país. En lo básico, todos ellos continuaron la política iniciada en aquella época, o sea la de mejorar las instituciones indispensables para el desarrollo económico, creando la infraestructura necesaria para fomentar el crecimiento, fundado principalmente en la inversión pública directa y en el fomento de la inversión privada¹²⁴.”

En el siguiente apartado se esbozará la concepción de Eduardo Suárez sobre la importancia que tenía la Política Monetaria para promover la inversión pública y privada.

3.3 La política monetaria y la inversión

Para Eduardo Suárez la política monetaria podía ser usada no solamente como un instrumento de estabilización económica, sino también como una herramienta para impulsar el crecimiento económico. Es interesante destacar este aspecto porque Eduardo Suárez creía que el objetivo primario de la política económica era

¹²³ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T. I, 2003, p. 285.

¹²⁴ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T. I, 2003, p. 305.

resolver problemas que afectaban a las personas, como era la repartición de la riqueza, el desempleo, la miseria, etc., y para lograr esto en algunas ocasiones era necesario romper con algunos lineamientos económicos ortodoxos, como la idea de que la política económica tiene que lograr presupuestos equilibrados, el Banco Central debía ser autónomo del poder ejecutivo y que se debía mantener la estabilidad cambiaria y de precios. Esta concepción refleja el cambio en las ideas a nivel internacional sobre la manera de entender la intervención del Estado en la vida económica, pues se entendió que las fluctuaciones cíclicas del capitalismo podían ser atenuadas si el Estado intervenía en diversos asuntos económicos y también refleja el abandono (parcial) de la idea de que la economía debía ser dejada a las libres fuerzas del mercado. En las conferencias sobre *Política Monetaria* que Eduardo Suárez dictó en la Escuela Nacional de Economía menciona que muchos personajes políticos encargados de los aspectos monetarios (como Churchill - Canciller del Tesoro Inglés-, Montes de Oca y J. Pani en nuestro país) siguieron los lineamientos del libro Hartley Whithers, que en términos generales se puede resumir de la siguiente forma: para este autor el dinero sólo es un medio de cambio y una medida de valor y por este motivo, el Estado debe limitarse a cuidar que su valor no sufra alteraciones ni que se modifique su cantidad en circulación. También otra función del Banco Central (que es el encargado de vigilar los aspectos monetarios de un país) era limitar el crédito cuando las reservas metálicas comenzaran a disminuir (el principio llamado Horsley Palmer)¹²⁵. No obstante, Suárez no compartía esta visión como puede observarse en los siguientes fragmentos del texto antes mencionado:

“Estoy conforme con que el dinero es un medio de cambio y una medida de valor, pero esto no es sino la piel, la superficie. El dinero es además, una cosa más sutil y profunda. Por virtud del fenómeno de la inversión, y la voluntad del que lo tiene o de quien puede conseguirlo a crédito, se convierte en capital fijo, de trabajo o líquido para el empresario y en ingreso para los elementos que con él cooperan en la producción¹²⁶.”

¹²⁵ Cfr. Suárez Eduardo, “Política Monetaria”, 1946, pp. 138-139.

¹²⁶ Suárez Eduardo, “Política Monetaria”, 1946, p. 139.

[...] “1ª. La política monetaria del Estado debe orientarse en el sentido de proporcionar a la nación el dinero necesario para poner en movimiento a su máximo los recursos naturales y humanos, y crear al mismo tiempo las condiciones requeridas para que el empresariado pueda desempeñar su función de aplicar en forma socialmente útil los signos creados por el Estado.

2º. Secundariamente y hasta donde sea posible, una política monetaria debe orientarse en el sentido de conservar para la moneda su carácter de patrón, buscando la estabilidad exterior e interior.”¹²⁷

Esta concepción se explica fundamentalmente por la forma en la que concibe qué es el dinero. En la siguiente cita se puede observar la idea de Suárez acerca de lo que es el dinero y cómo éste es un medio para estimular la riqueza:

“¿Qué es la moneda? Para el individuo, indudablemente, constituye riqueza, y toda persona privada o compañía mercantil o civil enumera entre sus cuentas de activo sus existencias en caja o en sus cuentas bancarias. Pero socialmente, ¿el dinero en circulación dentro del país constituye riqueza para el mismo? Téngase presente que nos referimos a los billetes del banco central y a los depósitos bancarios, pues la reserva metálica se rige por otros principios. Si el dinero fuera riqueza, el Estado podría crearla en cantidad indefinida tan sólo con poner en movimiento la prensa de imprimir. No. La moneda no es riqueza, la cual sólo está representada y puede ser desarrollada por el trabajo humano y por los recursos naturales. Pero en virtud del fenómeno de la inversión, el dinero, en el régimen en que vivimos, es el instrumento necesario para poner en contacto estos dos elementos: trabajo y recursos naturales, que juntos producen la riqueza”¹²⁸

La cita anterior merece varios comentarios: Primeramente, Suárez cree que el dinero puede crear riqueza por medio de la inversión, pues cree que el dinero líquido puede financiar la inversión productiva y a su vez esta crear ingresos monetarios para los empresarios (ganancias) y para los trabajadores que colaboran en dicha actividad productiva (salarios). De esta forma decirse que el dinero es un medio que

¹²⁷ Suárez Eduardo, “Política Monetaria”, 1946, p. 139.

¹²⁸ Suárez Eduardo, “Obligaciones y responsabilidades de la Banca Privada en la Formulación y el desarrollo de la política monetaria, 25 de julio de 1961”, en Comentarios y Recuerdos, T. II, 2003, pp. 297-298.

permite unir mediante la inversión de los capitalistas a los distintos factores en un determinado proceso productivo. Suárez, al igual que Keynes considera que los agentes que le dan dinamismo al sistema son los capitalistas pues ellos son los que tienen la voluntad de convertir la riqueza potencial (el dinero) en riqueza actual (inversión). En segundo lugar, Eduardo Suárez estaba convencido de que el Estado tenía la facultad de crear dinero cuando el ahorro interno fuera escaso y que esto no era por sí mismo nocivo, siempre y cuando se hiciera con la finalidad de utilizarlo de manera productiva. Por último, también se observa que Suárez considera que el trabajo y los recursos naturales son dos factores importantes para crear la riqueza y que es la inversión la que hace posible poner en contacto y utilizar potencialmente estos recursos.

Una forma concreta en la que se usó la política monetaria en el gobierno de Lázaro Cárdenas, fue aumentando el crédito de la Tesorería con el Banco de México, es decir, mediante el llamado financiamiento deficitario durante la recesión de 1937-1938 (que se desarrollará más adelante).

De esta forma se puede decir que un aspecto que caracteriza la forma en la que Eduardo Suárez promovió que se usara la política monetaria fue para financiar inversiones públicas y también para ampliar el crédito interno.

3.3.1 El crédito público y el financiamiento deficitario

Como se mencionó en el primer capítulo México no había solucionado el problema de la deuda externa, por lo que su principal fuente de financiamiento para la actividad pública y privada era el crédito interno, que fue magramente completado con el crédito que ofrecieron algunos bancos estadounidenses a bancos privados. El crédito interno era limitado debido a que el ahorro interno era muy exiguo, a que no existía confianza en los valores públicos y al escaso desarrollo del sistema bancario. La Secretaría de Hacienda completó su fuente de recursos fiscales por un crédito interior formado por los bonos de caminos, que conforme fueron siendo aceptados por el público también se ofrecieron bonos de energía eléctrica, bonos de irrigación y los bonos de ferrocarriles.

Los bancos privados (como el Banco Nacional de México o el Banco de Comercio) se rehusaban a extenderle préstamos al público o a comprar títulos gubernamentales. Eduardo Suárez relata esta situación de la siguiente forma:

“Con motivo de la política en materia obrera y agraria, se suscitó cierta desconfianza en parte del público acerca de la estabilidad financiera del gobierno. Los depósitos de los bancos comenzaron a bajar y éstos a reducir correlativamente el crédito que concedían a su clientela. El presidente empezó a recibir telegramas de todo el país pidiéndole su apoyo a fin de que se restituyese el crédito que los bancos privados comenzaban a restringir. Con este motivo el señor General Cárdenas reunió en su despacho a una comisión de los banqueros más importantes de la Ciudad de México. En ella don Marío Domínguez, que fungía como líder muy atendido por todos los bancos, o cuando menos por buena parte de ellos, expuso al señor Presidente, que tal vez ignoraba, y que no tenía por qué saberlo, que los banqueros eran meros intermediarios entre el público, que les otorgaba su confianza depositando en ellos su dinero, y los clientes a quienes prestaban tales depósitos. Si los depósitos disminuían, debido a la alarma que causaba la agresiva política social del señor Presidente, ellos no tenían más remedio, muy a su pesar, que reducir los créditos a su clientela¹²⁹.”

En la misma conferencia, Eduardo Suárez debatió esta postura argumentando que el monto de los depósitos no los creaba el público, sino el sistema bancario en su integridad y que si ellos ampliaban sus créditos, para lo cual contarían con el apoyo del Banco de México, sus depósitos se restablecerían.

En este sexenio se desarrollaron cuatro instituciones que financiaron actividades agrícolas y productivas: Nacional Financiera, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Ejidal¹³⁰ (que surgieron de la división del Banco Nacional Agrícola) y el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, los cuales jugaron un papel muy importante en el financiamiento de actividades agrícolas¹³¹.

¹²⁹ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T. I, 2003, pp. 281-282.

¹³⁰ Arnaldo Córdova hace una cita de Ernest Moore en la que menciona las funciones del Banco Ejidal: “1) organizar las sociedades locales de crédito ejidal [constituidas con por lo menos 51% de ejidatarios]; 2) otorgar créditos a dichas sociedades, organizando la producción y venta de sus cosechas, y comprar y revender a los socios semillas, abonos, implementos y equipos agrícolas; y 3) representar a los socios en toda negociación administrativa o fiscal con las autoridades federales o locales en materia agrícola, así como realizar el desarrollo y la explotación de los bienes comunes de los ejidos”./ “El Banco es mucho más que una institución para el préstamo de dinero. Almacena y vende las cosechas de los campesinos; repara canales de riego y construye centrales de energía en las granjas colectivas; compra maquinaria para los campesinos y les enseña a manejarla y repararla; analiza suelos, experimenta con diferentes variedades de trigo, combate las plagas de las plantas y trata las enfermedades de los equinos. Organiza cooperativas de consumo de los ejidos y predica contra el alcoholismo. Traza los planes de producción de las granjas colectivas, discute esos planes con los campesinos y, una vez aprobados, ve que se lleven a cabo. El Banco es un gigantesco organismo de planeación y administración.” Córdova Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, 1979, pp.108-109.

¹³¹ El Banco Nacional de Crédito Ejidal financiaba a las actividades agrícolas que se desarrollaran en terrenos de propiedad ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola financiaba principalmente a pequeños propietarios y el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial

No sólo el sector privado se oponía a ofrecer crédito, sino también el director del Banco de México, Luis Montes de Oca se negaba a apoyar los proyectos de crédito agrícola del presidente, en particular, les negó acceso a crédito al Banco Agrícola y al Banco Ejidal. En el plan sexenal quedaba muy claro que el gobierno no sólo estaba interesado en repartir las tierras, sino también en ofrecer créditos agrícolas favorables para que el reparto fuera exitoso. Los argumentos de Montes de Oca eran que el financiamiento de la actividad agrícola expandiría descontroladamente el crédito (lo cual tendería a aumentar los precios) y provocaría problemas de liquidez al mismo Banco por las pocas expectativas de rendimiento de la actividad agrícola y por lo tanto la falta de recuperación de los créditos otorgados¹³².

Después de que Eduardo Suárez presionó a Montes de Oca para que no descontara papel al Banco Ejidal, este último decidió que ampliaría transitoriamente las cantidades que el Banco de México ofrecía a la Tesorería¹³³ y que con estos recursos la Secretaría de Hacienda podría invertir en los bancos agrícolas. Eduardo Suárez se refiere a este hecho en sus memorias:

“El gobierno iba a sobregirarse en el Banco de México, dentro de proporciones razonables, y los banqueros verían con sorpresa, una vez que el gobierno emprendiese con vigor una política de obras públicas financiadas con los fondos que le proporcionase el banco central, que sus depósitos volvían nuevamente a integrarse a los bancos, no obstante que el señor presidente no rectificara su política, como respetuosamente se lo habían sugerido los banqueros. Por necesidad, pues, de evitar que por la política conservadora de los bancos, fuésemos a caer en una depresión que seguramente agravaría la pobreza en la que vivíamos,

que financiaba a ejidatarios que industrializaran sus productos. Eduardo Suárez escribe en sus memorias que el banco otorgaba crédito principalmente a las tierras que contaban con sistemas de irrigación pues se quería asegurar que los recursos que el banco prestara fueran devueltos y por este motivo casi no prestaba a lugares que tuvieran producción de temporal. Cfr. Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos*, T. I, 2003, pp. 311-319.

¹³² Grunstein Dickter Arturo, “Hacia un análisis “estado-céntrico” comparativo de las política del Cardenismo”, 2003, 183-186.

¹³³ En el artículo 13 de la reforma monetaria de 1932 se establecía: “Artículo 13.- El banco abrirá una cuenta genera a la Tesorería de la Federación, y en ella abonará o cargará todas las cantidades que reciba o que pague por cuenta del Gobierno Federal, sujetándose esa cuenta a las siguientes reglas: I.- El Banco no hará pago alguno sino con autorización expresa firmada por el Tesorero de la Federación. [...] III. La cuenta general de la Tesorería se liquidará en los meses de julio y diciembre de cada año. IV. El saldo a cargo del Gobierno Federal, en la cuenta de la Tesorería, nunca excederá del cinco por ciento de los ingresos que el Gobierno haya percibido en el año fiscal anterior, y será cubierto en el mismo año en que se haya originado o, en caso de haberse originado durante el último semestre, en los primeros seis meses del año siguiente. V. El Banco de México no estará obligado a prestar al Gobierno Federal más servicios que los que establece esta ley. Tampoco estará obligado a prestar servicio alguno a los Estados. La compensación del Gobierno Federal por los servicios que éste le preste, será señalada en convenio con la Secretaría de Hacienda.” *Ley que reforma la de 25 de agosto de 1925, constitutiva del Banco de México*, Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 1932.

el gobierno se vio precisado a recurrir a procedimientos no ortodoxos y a emprender una vigorosa política de obras públicas, con un presupuesto francamente deficitario¹³⁴”

Este cambio en la actitud del presidente del Banco de México estuvo respaldado por tres modificaciones a la ley constitutiva del organismo. En abril de 1935 el Banco de México aprobó una ley monetaria que abandonó la circulación monetaria y dio poder liberatorio ilimitado y aceptación forzosa a los billetes expedidos por el organismo bancario. El segundo cambio fue el cambio en la Ley orgánica del Banco de México del 28 de agosto de 1936 que establecía que la función principal del Banco de México era regular la emisión y circulación de moneda, los cambios con el exterior y el mercado de dinero¹³⁵. Establecía la asociación obligatoria de todos los bancos comerciales a esta institución, quienes debían comprar acciones del Banco y debían depositar una cantidad proporcional al total de sus depósitos (con lo cual por primera vez el Banco de México pudo centralizar recursos que antes estaban en manos de los bancos privados) y le dio la posibilidad de ajustar los requisitos de reserva de los bancos con el fin de evitar posibles quiebras. El Banco podía disminuir los depósitos que constituían el encaje (del 50% al 25%) para poder emitir billetes, lo cual les permitía a los bancos conceder más créditos, pero además establecía la posibilidad de orientar las inversiones hacía las áreas que considerara más benéficas para la economía¹³⁶. La ley prohibía las operaciones de crédito con los gobiernos locales o municipales, pero ampliaba la línea de crédito de la Tesorería del 5% al 10% de su recaudación en los últimos tres años¹³⁷ y se computaría como un sobregiro en la cuenta de la Tesorería. Enrique Cárdenas ha escrito que estas medidas le daban al banco central de más

¹³⁴ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T. I, 2003, pp. 282.-283.

¹³⁵ Cfr. Solórzano Marcial Carmen, “Eduardo Suárez: Legista y gestor de la intervención económica”, 2002, pp. 18-19; Grunstein Dickter Arturo, “Hacia un análisis “estado-céntrico” comparativo de las política del Cardenismo”, 2003, p.186 y Cárdenas Enrique, “El mito del gasto público deficitario”, 2008, pp. 252.

¹³⁶ Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T. I, 2003, pp.336-337.

¹³⁷ El artículo 64 de la ley dice: “Artículo 64.- El Banco abrirá una cuenta general a la Tesorería de la Federación y en ella abonará o cargará todas las cantidades que reciba o que pague por cuenta del Gobierno Federal, debiendo sujetarse esa cuenta a las siguientes reglas: I. El banco sólo hará pagos o transferencias de esta cuenta a cuentas subsidiarias, con autorización u orden firmadas por el Tesorero de la Federación, en quien se tendrá por delegada expresamente esta facultad. [...] IV.- El saldo a cargo del Gobierno Federal en la cuenta de la Tesorería unido al importe de los valores que el Banco posea conforme a la fracción XVI del artículo 38, nunca excederá del diez por ciento del promedio de los ingresos anuales que aquél haya percibido en efectivo durante los tres últimos años y deberá quedar cubierto, a más tardar, dentro del semestre que siga en que se hubiere originado. V. Si por cualquier circunstancia, el Gobierno Federal deja de liquidar el saldo a su cargo en el plazo establecido en el párrafo anterior, el Banco deberá abstenerse de hacer pagos por cuenta de aquél, mientras no quede por completo cubierto el adeudo pendiente.” *Ley Orgánica del Banco de México*, Diario Oficial de la Federación, 31 agosto 1936.

poder para controlar la oferta monetaria, pero que al mismo tiempo reducía su autonomía frente a la Secretaría de Hacienda ya que el Banco podía adquirir títulos de deuda de la Tesorería¹³⁸, lo cual daba pauta para que “el crédito especial” que el Banco de México le había otorgado a la Secretaría de Hacienda se institucionalizara¹³⁹.

Fue así que la única vía para aumentar tanto el crédito interno como la inversión pública fue mediante el financiamiento deficitario (que puede ser entendido como la parte de el gasto que es cubierto mediante emisión monetaria porque los recursos recaudados son insuficientes), el cual podía tener una contraparte importante, que era que podía contribuir a aumentar los precios internos porque si aumentaba la cantidad de dinero en circulación sin que este estuviera sustentado en producción real.

Pero, ¿de qué manera el dinero creado por el Estado puede contribuir a aumentar la riqueza del país? En su artículo sobre *Política Monetaria* Eduardo Suárez explica este proceso en concordancia con la teoría de Keynes. Comienza diciendo que el ingreso nacional es igual al valor de la producción representada por bienes de consumo y bienes de inversión y que en la economía tradicional se entiende que el ahorro se obtiene restando el consumo del ingreso, por lo que el ahorro sería igual a la inversión. Empero, Suárez menciona que esta explicación no toma en cuenta la inversión que es realizada mediante el crédito bancario ni con el dinero creado directamente por el Estado, por lo que recurre al análisis *ex ante* y *ex post* para explicar este proceso. Dice que al inicio de un año o periodo de tiempo determinado, los agentes económicos (inversionistas, comerciantes, consumidos y el

¹³⁸ En el artículo 38 en los incisos c y h de la fracción XII y la XVI, se refieren a este aspecto: “Artículo 38.- El Banco podrá, en las condiciones que fije su Consejo y de acuerdo con esta Ley: [...] XII.- Conceder anticipos, por un plazo no mayor de ciento veinte días sobre los valores y dentro de los siguientes límites: [...] c) Bonos u obligaciones emitidos o garantizados por el Gobierno Federal, pagaderos a un plazo no mayor de un año en la fecha del anticipo y con las demás características de los comprendidos en el inciso h), hasta el noventa por ciento de su cotización en el mercado. [...] h) Obligaciones o bonos emitidos por el Gobierno Federal o con su garantía, con un vencimiento a un plazo mayor de un año a la fecha del anticipo, procedentes o relacionados con la ejecución de alguna obra pública de carácter productivo y a cuya amortización, así como al pago de sus intereses, esté afecto, de modo permanente, por Ley o Contrato, el producto de determinados derechos, tasas, participaciones o impuestos, hasta el setenta y cinco por ciento de su cotización en el mercado, siempre que el anticipo se haga a favor de una institución o Unión de Crédito asociada. [...] XVI.- Comprar y vender bonos u obligaciones emitidos por el Gobierno Federal, que tengan los objetos y garantías que se señalen en el inciso h) de la fracción XII y sean pagaderos en un plazo no mayor de cinco años, contados desde la fecha de compra, siempre que el importe de los títulos de esta clase que posea el Banco, unido al saldo que a cargo del mismo Gobierno resulte en la cuenta de que habla el artículo 64, no exceda el diez por ciento del promedio de los ingresos anuales que la Tesorería de la Federación haya percibido en efectivo durante los tres último años.” *Ley Orgánica del Banco de México*, Diario Oficial de la Federación, 31 agosto 1936. También véase: Cárdenas Enrique, *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, 1987, pp. 83-84.

¹³⁹ Cfr. Dickter Arturo, “Hacia un análisis “estado-céntrico” comparativo de las política del Cardenismo”, 2003, p.187 y Turrent Eduardo, “Las tres etapas de la autonomía del Banco Central en México”, 1963, pp. 53-57.

Estado) realizan de manera independiente sus planes de inversión, de consumo y de ahorro. A esta situación la llama *ex ante* porque dice que los planes de inversión de los empresarios no serán iguales a los planes de ahorro de los consumidores; sin embargo, al terminar el periodo de tiempo definido dice que el ahorro será igual a la inversión porque al finalizar el periodo considerado los empresarios encuentran que sus ingresos fueron mayores que los esperados, por lo que pudieron ahorrar. A esta situación la llama *ex post*. Asimismo, explica que si el gobierno realiza una inversión con dinero creado por él, esto aumentará *ex post* el ingreso de obreros que trabajan en dicha obra y también aumentarán las ventas de quienes proveen de insumos a la obra. Es así que sólo de esta manera puede explicarse que el ahorro sea igual a la inversión. Bajo esta perspectiva, el ingreso nacional puede ser aumentado por dos vías: Una es aumentando el consumo o la inversión (privada y/o pública), pero principalmente la inversión porque cualquier aumento en este rubro aumentará en mayor medida el ingreso por el efecto del multiplicador propuesto por Kahn. Es así que cualquier gasto de inversión que realice el gobierno (como obras públicas, creación de empresas, etc.) también aumentará en mayor proporción el ingreso nacional porque se crearán nuevos empleos y la gente dispondrá de ingresos que podrán gastar o ahorrar y también el gasto de inversión incentivará la creación de nuevas empresas que responderán a la demanda de insumos de la nueva obra, por lo esto también aumentará el empleo y los ingresos¹⁴⁰.

El financiamiento deficitario surgió en primera instancia por la Ley del Banco de México de 1936 donde se ampliaba la línea de crédito de la Tesorería, pero en segunda instancia con la reforma adicional a la Ley Orgánica del Banco de México del 29 de diciembre de 1938 que permitió que la Secretaría de Hacienda emitiera bonos y se pudiera endeudar con el Banco de México en un margen relativamente amplio¹⁴¹. La historia fue más o menos así: después de la reforma a la Ley del

¹⁴⁰ Cfr. Suárez Eduardo, "Política Monetaria", 1946, pp. 233-241.

¹⁴¹ Los artículos 38 y 46 de la ley establecen: "Artículo 38.- El Banco podrá, en las condiciones que fije su Consejo y de acuerdo con esta ley: [...] XII.- Conceder préstamos a las instituciones Asociadas, por un plazo no mayor de ciento veinte días, sobre los valores y dentro de los límites siguientes: a) Oro amonedado o en barras, hasta el noventa y cinco por ciento de su valor, según la cotización oficial del propio Banco de México. b) Bonos de caja, obligaciones con prenda de títulos o valores, y cédulas, obligaciones y bonos hipotecarios, emitidos o garantizados por Instituciones o Uniones Asociadas, y pagaderos en un plazo no mayor de un año en la fecha del préstamo, hasta el noventa por ciento de su cotización en el mercado. c) Bonos u obligaciones emitidos o garantizados por el Gobierno Federal, pagaderos a un plazo no mayor de un año en la fecha del préstamo, y con las demás características de los comprendidos en el inciso h), párrafo segundo, hasta el noventa y cinco por ciento de su cotización.[...] h) Certificados, expedidos por la Tesorería de la Federación, que se emitan con descuento o sin él, pero, en este último caso, devengando intereses cuyo plazo de vencimiento no sea mayor del que falte para la terminación del año fiscal corriente, siempre que por la ley puedan ser aceptados en pago de impuestos, derechos, tasas o participaciones que no estén afectados al cumplimiento de alguna otra obligación, dentro del mismo ejercicio, y que el rendimiento de

Banco de México de 1936, el gobierno amplió su línea de crédito, pero no hizo frente a las obligaciones que devengaban en diciembre, según lo planteado en la ley. Al año siguiente, el Banco de México ofreció un “crédito especial” para que el Gobierno “hiciera frente a ciertas emergencias relacionadas con la política económica”, este crédito había alcanzado los 89,307,793.08 millones de pesos al finalizar diciembre. El Banco argumentó que ese crédito sería excepcional, pues no se había podido reembolsar desde el ejercicio pasado porque no se obtuvieron los ingresos sobre productos de exportación que se esperaban y que el gobierno federal se había comprometido a saldarlo en los primeros meses del siguiente año¹⁴². A principios de 1938 el saldo total de la cuenta pública era de 122.7 millones, de los cuales 72.8 millones representaban el crédito excedente, 16.5 los Bonos de Caminos y 33.4 millones el crédito otorgado por lo previsto por la Ley. Al finalizar el año, después de la depreciación del peso el saldo de la cuenta era de 118.2 millones y poseía 28.7 millones de Bonos de Caminos¹⁴³. En 1939 el saldo de la cuenta permaneció en 118 millones, pero el Banco adquirió certificados de la Tesorería por 62 millones de pesos y poseía 39.2 millones de pesos en Bonos de caminos. Por último el 22 de noviembre de 1940 el gobierno emitió Bonos de Obras Públicas a 50 años, con lo cual quedaron liquidados los saldos que el Banco tenía con la tesorería de la Federación. Ese mismo año, el Banco tenía en su poder 42.2 millones de pesos en bonos de caminos¹⁴⁴. Como puede observarse el único año en el que el Banco de México ofreció un crédito especial fue en 1937, pero después financió al gobierno con una mayor compra de Bonos de Caminos. Cabe mencionar que la Secretaría de

dichos ingresos durante el año anterior haya alcanzado el veinticinco por ciento del monto de la emisión de certificados que se hiciera, hasta el noventa por ciento de su valor nominal. Obligaciones o bonos, emitidos por el Gobierno Federal o con su garantía, con vencimiento a un plazo mayor de una año en la fecha del préstamo, procedentes o relacionados con la ejecución de alguna obra de carácter productivo, y a cuya amortización, así como el pago de sus intereses, éste afecto, de modo permanente, por ley o contrato-ley, el producto de determinados derechos, tasas, participaciones o impuestos, cuyo cobro esté encargado a una institución fiduciaria y siempre que el rendimiento de los ingresos afectos a su pago, calculado sobre la base del año inmediato anterior, y un diez por ciento más, resulte suficiente para cubrir el servicio de amortización e interés de la emisión garantizada por el ingreso respectivo, hasta el setenta y cinco por ciento de su cotización en el mercado. [...] Artículo 46.- Queda prohibido al Banco: [...] II.- Conceder créditos y hacer préstamos al Gobierno Federal, ya sea en forma de descuentos, créditos en descubierto o con colateral, compra o descuento de títulos o documentos suscritos o emitidos por él, o por otras personas, entidades o instituciones, con su garantía, o en cualquier otra forma, salvo en el caso de: [...] d) Las operaciones a que se refieren los incisos c) y h) de la fracción XII del artículo 38 y las fracciones XVI, XVIII y XIX del mismo artículo. e) Las operaciones con instituciones o empresas bancarias, comerciales, industriales y de servicios públicos que pertenezcan, total o parcialmente, a la nación, siempre que tales operaciones sean de las referidas en el artículo 38 y a condición, además, de que las instituciones y empresas referidas tengan un patrimonio autónomo independiente por completo de la Nación.” *Ley que reforma la orgánica del Banco de México*, Diario Oficial, 29 de diciembre de 1938.

¹⁴² Informe anual del Banco de México 1937, p. 15.

¹⁴³ Informe anual del Banco de México 1938, pp. 20-21. Cabe mencionar que Enrique Cárdenas dice en su texto *La hacienda pública y la política económica 1929-1958* (p. 87), que la deuda gubernamental con el Banco de México era de 180.1 millones en este año, este dato no coincide con lo que nosotros acabamos de mostrar, además las páginas a las que se refiere no tienen esa información.

¹⁴⁴ Informe anual del Banco de México 1940, p.20.

Hacienda, además de obtener créditos por parte del Banco de México emitió Bonos de Caminos para financiar el gasto público colocados por el mismo Banco de México.

Estas reformas le permitieron al gobierno ejercer un gasto mayor a su recaudación, es decir un presupuesto deficitario. Este instrumento resultó ser efectivo para estimular la actividad económica y hacer frente a las demandas sociales¹⁴⁵, pues como se revisó en el apartado anterior, Eduardo Suárez creía que el aumento del circulante podía crear riqueza si era usado para financiar actividades productivas, que fue lo que hizo el Gobierno.

Para saber si esta política fue negativa para el país podría argumentarse que todo endeudamiento del gobierno representa intercambiar consumo presente por consumo futuro y que implica comprometer los recursos del futuro, además de que tal medida no está exenta de repercusiones (como efectos inflacionarios por el aumento en la cantidad de dinero derivada del aumento en el gasto público como por el aumento en el crédito), por lo que tomar decisiones de este tipo requiere tener un plan a futuro para enfrentar las obligaciones que se adquieren. En este sentido, podría decirse que si bien el gobierno se endeudó fuertemente con el Banco de México, esta política se ejerció con el fin de cumplir con el programa de obras públicas y de reparto agrario del presidente, que se había intensificado considerablemente en 1937, con lo cual se esperaba que dichas obras ayudaran a mejorar las condiciones económicas del futuro y por consiguiente hacer frente a las deudas contraídas. Asimismo esta media puede considerarse como una “política compensatoria” en 1938 ya que por una parte amortiguaría la recesión mundial que inició en 1937 y por otra compensaría la caída en los depósitos y la ausencia de liquidez debido a la salida de capitales que provocó la expropiación petrolera¹⁴⁶. Francisco Suárez menciona que “en 1937, dichos ingresos eran de algo más de 400 millones de pesos, con lo cual la deuda autorizada sería de 40 millones. El sobregiro

¹⁴⁵ Cfr. Cárdenas Enrique, “La hacienda pública y la política económica 1929-1958”, 1994, pp. 78-79.

¹⁴⁶ Suárez Francisco, “Bosquejo Biográfico” en Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, T.I, 2003, p.92. Enrique Cárdenas ha señalado que la desaceleración de la economía estadounidense de mediados de 1937 y que continuó el año siguiente provocaron que las exportaciones mexicanas cayeran 65.5% entre julio de 1937 y mayo de 1938, al tiempo que los términos de intercambio cayeran 23.5% en 1938, que se manifestó en una caída del poder de compra de las exportaciones entre 1937 y 1938 de -22.2 por ciento. La caída en las exportaciones y las importaciones fueron contrarrestadas con las políticas contracíclicas del gobierno, las cuales hicieron que el producto disminuyera su crecimiento que había sido 6% en los últimos tres años a 1.6% en 1938. Cfr. Cárdenas Enrique, La hacienda pública y la política económica 1929-1958, 1994, pp. 76-77.

de alrededor de 90 millones que se produjo en 1937 representaba algo así como el 20% del presupuesto, pero sólo el 1.3% del producto interno bruto”¹⁴⁷.

No obstante, la mayor parte de los autores que han escrito sobre el tema (Leopoldo Solís, Raymond Vernon, Sanford Mosk, Miguel Palacios Macedo, Alberto J. Pani, Manuel Gómez Morín, entre otros), han argumentado que esta medida contribuyó en gran medida al proceso inflacionario que había iniciado en 1936 y que se agravó en el sexenio de Ávila Camacho, por lo que culparon a Eduardo Suárez de aplicar indiscriminadamente esta política¹⁴⁸. Como se verá más abajo, el Secretario de Hacienda, asumió su responsabilidad histórica y argumentó que estaba consciente que el financiamiento deficitario podía provocar inflación, pero que este era el precio que el país tenía que pagar para impulsar las obras públicas y la promoción de las actividades productivas (mediante el crédito).

Eduardo Suárez ha argumentado en sus memorias que propuso esta medida, que podría denominarse como heterodoxa¹⁴⁹, porque existía la posibilidad de la recesión de 1937-1938 podía azotar al país y si no se adoptaba una política de este tipo era posible que ocurriera lo mismo que en Estados Unidos, donde la escasez de créditos y la deflación pararon a la economía y además era necesario seguir con el programa de obras públicas del presidente Cárdenas. Para financiar el sobregiro, en primera instancia, redujo los sueldos de los funcionarios públicos en un 10% y también se intentó establecer un convenio con la compañía El Águila en el que se cobraría una regalía por la explotación de los terrenos nacionales de Poza Rica y también se intentó conseguir financiamiento con Estados Unidos. No obstante, estas medidas no pudieron concretarse por la expropiación petrolera¹⁵⁰. Enrique Cárdenas menciona que si bien el endeudamiento de la Secretaría de Hacienda aumentó con la expansión del crédito entre 1937 y 1940, dice que el déficit fiscal fue relativamente

¹⁴⁷ Francisco Suárez, “Bosquejo biográfico”, en Eduardo Suárez, *Comentarios y Recuerdos*, 2003, p. 92.

¹⁴⁸ Autores como Enrique Cárdenas argumentan que el fenómeno inflacionario del sexenio de Ávila Camacho no se debió al financiamiento deficitario sino que fue un fenómeno que en parte se transmitió del exterior. Este autor menciona que la inflación se debió fundamentalmente a cuatro motivos: el primero fue que durante el gobierno anterior los precios ya habían aumentado lo suficiente como para que un pequeño aumento creara una reacción considerable; en segundo lugar, habían aumentado los precios de los productos americanos que se importaban (los cuales eran aún más caros por la depreciación real del peso); en tercer lugar, aumentaron los depósitos bancarios debido a que aumentaron los flujos de capitales foráneos hacia el país y por último, la política fiscal expansiva también contribuyó, pero no fue la principal causa. Cfr. Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994, p.99.

¹⁴⁹ El problema del financiamiento deficitario es un tema muy importante dentro del contexto del desarrollo de las ideas económicas del periodo de estudio, sobretudo, el debate ministerial que Eduardo Suárez tiene con Pablo Macedo, Pani y Montes de Oca. Debido a que este debate es otro tema de investigación, no será desarrollado.

¹⁵⁰ Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos*, 2003, pp. 284-285.

pequeño pues en 1938 representó solamente el 1.14% del PIB¹⁵¹. También hay que aclarar que para 1940 la línea de crédito que existía se canceló mediante la redocumentación con bonos gubernamentales de la deuda acumulada, de la cual ya se habló¹⁵².

Durante el siguiente sexenio se siguió utilizando el sobregiro para financiar inversiones públicas, pero en un menor monto y por otros medios debido a la fuerte inflación. Dadas estas consecuencias, el gobierno decidió que ya no era posible seguir financiando a las actividades productivas únicamente mediante el financiamiento deficitario, de tal forma que la Secretaría de Hacienda promovió una serie de reformas al sistema financiero del país. Se buscó formar un mercado de capitales interno mediante la reestructuración de Nacional Financiera¹⁵³ y de la Ley Orgánica de 1941¹⁵⁴; también se creó la Ley de Instituciones de Crédito¹⁵⁵, la cual buscaba promover la banca de inversión, la formación de sociedades financieras y los bonos generales (bonos de caminos, electrificación, etc.); se empezó a hacer uso del encaje legal¹⁵⁶ y se desarrolló una política selectiva de crédito, que establecía estructuras de cartera donde se debía utilizar cuando menos el 60% de los recursos para financiar operaciones de producción y el 40% a actividades comerciales.¹⁵⁷ Estas dos leyes le permitieron al Banco de México y a los bancos canalizar los créditos hacia actividades productivas, es decir, la política monetaria se convirtió “selectiva”.

¹⁵¹ Cfr. Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994, p.84

¹⁵² Cfr. Cárdenas Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, 1994, pp. 79-80.

¹⁵³ Francisco Suárez dice que Nacional Financiera tenía los siguientes objetivos complementarios: impulsar la creación de empresas estratégicas públicas, privadas o mixtas; impulsar el mercado de capitales y apoyar la captación de recursos externos e internos para impulsar el desarrollo. Suárez Francisco, “Desarrollismo y ortodoxia monetaria” en *Temas a debate: Moneda y Banca en México, 1884-1954*, 2006, p.310

¹⁵⁴ Esta ley le daba la facultad al Banco de aumentar o disminuir los depósitos que los bancos estaban a obligados a constituir como encaje; dirigir las inversiones de los bancos hacia determinadas actividades productivas y comprar acciones de los bancos del sistema para contribuir al desarrollo del sistema (podía influir en la fusión o agrupación de las instituciones de crédito). Además esta ley permitió controlar la inflación porque permitía retirar liquidez de la economía. Cfr. Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, T. I, 2003, pp. 331-337.

¹⁵⁵ Francisco Suárez menciona que la ley permitió que se creara un nuevo modelo bancario porque se daba mayor importancia a la creación de sociedades financieras e hipotecarias y promovía que los bancos apoyaran los créditos a largo plazo y la inversión en la industria. Una reforma importante que se creó con esta ley fue que las instituciones de seguros debían invertir tanto su capital como sus reservas en el país, lo cual no fue aceptado por las firmas extranjeras. Suárez Francisco, “Desarrollismo y ortodoxia monetaria” en *Temas a debate: Moneda y Banca en México, 1884-1954*, 2006, p.309.

¹⁵⁶ Esta medida se puso en práctica para controlar la inflación, de tal forma que se establece que el encaje legal podía ser equivalente al 50% de los depósitos y los excesos sobre el tope podrían orientarse a diferentes inversiones. Cfr. Francisco Suárez, “Desarrollismo y ortodoxia monetaria” en *Temas a debate: Moneda y Banca en México, 1884-1954*, 2006, p. 310.

¹⁵⁷ Cfr. Francisco Suárez, “Desarrollismo y ortodoxia monetaria” en *Temas a debate: Moneda y Banca en México, 1884-1954*, 2006, pp.115-116.

Otra forma que ayudó a no recurrir al financiamiento deficitario fue la obtención de créditos con el exterior una vez que se negoció la deuda pública pasada en 1942. Eduardo Suárez consideró que la reestructuración de la deuda fue un logro porque el crédito externo podía complementar el interno, así lo expresó en la Cámara de Senadores:

“Un Estado moderno, principalmente si es joven, si está en vías de evolución y desarrollo, necesita, además del poder impositivo y de la facultad de imposición, un amplio crédito, tanto interior como exterior, como instrumento indispensable para controlar inversiones públicas y privadas, el volumen de la circulación, el nivel de precios, el tipo de interés y los cambios sobre el exterior”¹⁵⁸

Lo anterior deja ver que Eduardo Suárez no utilizó el financiamiento deficitario como una medida de política económica permanente durante toda su gestión hacendaria y que por el contrario, puso en práctica otras medidas para evitar utilizar esta. Eduardo Suárez justificó el financiamiento deficitario en un comenario al libro *Industrial Revolution* de la siguiente forma:

“2º. Tratándose de un país poco desarrollado económicamente, como México, con grandes potencialidades por virtud de sus innumerables recursos naturales y de su población por numerosa y activa, si el ahorro nacional no existe y el capital extranjero no acude en cantidad suficiente para movilizar esos recursos naturales, parece legítimo que el Estado, mediante procedimiento del financiamiento deficitario (emisión de papel moneda o anticipos del banco central al gobierno) intervenga para poner en movimiento los recursos activos del país y crear ese capital que no existe.

Se tendrá igualmente un alza en el nivel de los precios, pero, al igual que en el caso anterior, no se tratará de una perturbación del sistema económico sino de un remedio no exento de peligros, seguramente, pero al que el Estado se ve obligado a recurrir para poner término a una

¹⁵⁸ Eduardo Suárez, Conferencia ante la Cámara de Senadores sobre el convenio de la Deuda exterior de México el 5 de noviembre de 1942, en *Comentarios y recuerdos*, T. II, 2003, p.198.

situación de miseria colectiva, indiscutiblemente más grave y permanente que los trastornos que pueda crear el financiamiento deficitario”.

“Por otra parte, si el financiamiento deficitario puede ser un estímulo adecuado para acelerar la formación de capital nacional, no puede considerarse un medio permanente de expansión. El aumento en el nivel de precios que engendra, aunque tiene su correctivo automático en una subsecuente devaluación de la moneda, mediante la cual se alcanza un nuevo equilibrio a niveles más altos en lo que se refiere a precios, salarios, etc., no es posible que un país viva desvalorizando continuamente su moneda. Cuando el país ha logrado alcanzar un cierto grado de desarrollo industrial, éste le permite, por una parte, la creación del ahorro individual, y, por la otra, un mejoramiento en las rentas, con lo que es posible contar con fondos propios en un programa de obras públicas.”¹⁵⁹

Esta idea es retomada de John Law, quien creía que el dinero poseía una fuerza activa pues permitía financiar actividades productivas y por consiguiente permitía crear empleos. Por este motivo, el Estado podía crear dinero a través del crédito, su razonamiento es el siguiente: considera que el uso de una mercancía como medio de circulación influye en su valor; esto quiere decir que el valor de cambio del dinero no puede ser explicado por su valor de cambio como mercancía y solamente sus valores serán iguales cuando esta mercancía pueda pasar del uso monetario al industrial. Es así que, por ejemplo, un metal que es usado para intercambiar mercancías podría ser sustituido por un material más barato o por papel moneda (que no tiene valor como mercancía) porque al final el dinero no es el valor contra el cual se cambian los bienes, sino el valor por medio del cual son cambiados. Esto da una ventaja al gobierno porque puede controlar la oferta monetaria y de esta forma influir en variables reales como el producto mediante el aumento del crédito. De hecho este autor propone la creación de un banco de crédito inmobiliario que emitiría dinero hasta una cierta proporción del valor de la tierra con el fin de financiar actividades productivas¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Suárez Eduardo, “La revolución industrial en México” en Problemas Agrícolas e Industriales de México, enero-junio 1951, p. 281.

¹⁶⁰ Cfr. Schumpeter, Historia del Análisis Económico, 1971, p. 300.

Por último, al referirse al financiamiento deficitario en su discurso de despedida ante la Convención de Banqueros Eduardo Suárez dijo:

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

Pero es que el gobierno, en estos últimos años de tan intenso desarrollo económico del país, no ha podido limitarse a ver el dinero como querían los viejos estudios académicos, solamente un signo de cambio y una medida de valor, concepción conforme a la cual el Estado no debe sino procurar la estabilidad de la moneda frente al valor de las mercancías y a las divisas extranjeras. El gobierno ha considerado que, por el fenómeno de la inversión, el dinero, sin dejar de ser un signo de cambio, es un vigoroso agente para la creación de capital. Cuando pasado el tiempo pueda juzgarse con una perspectiva más amplia y acaso más serena la política financiera de los últimos años, se podrá apreciar si todo lo que se ha hecho, por el esfuerzo común del Estado y la iniciativa privada, habría sido posible si el gobierno, con tal de mantener una moneda estable, se hubiera empeñado en conservar una baja circulación monetaria¹⁶¹.”

Por último, cómo se observó a lo largo del trabajo, una idea que guió el pensamiento de Eduardo Suárez fue promover actividades económicas (obras de infraestructura y productivas) para impulsar el desarrollo económico. Para lograr ese objetivo aplicó numerosas políticas económicas (fiscales y monetarias) que rompían con los esquemas teóricos dominantes ya que lo más importante para él era desarrollo económico y no la estabilidad y el equilibrio. También, cómo se pudo observar, la consecución del desarrollo requería de una amplia participación del Estado en la economía, particularmente en lo que se refería a inversión, pero también requería que se ampliaran el volumen de actividades agrícolas e

¹⁶¹ Suárez Eduardo, “Discurso pronunciado por el licenciado Eduardo Suárez en la Convención Nacional Bancaria, 21 de marzo de 1946.”, en Comentarios y recuerdos, T. II, 2003, pp.264.

industriales, pues de esta forma se pondrían en marcha los recursos naturales, físicos y humanos con los que país contaba. Para finalizar, se citará un fragmento del texto *El problema supremo de México*, en el cual se sintetiza el eje de su pensamiento:

“No, señor ingeniero Pani, el problema económico de México no está en lograr la estabilidad monetaria. El problema de México en el terreno económico consiste en lograr la elevación del ingreso nacional y la elevación de la renta per cápita, alcanzándose, hasta donde sea eso posible, una mejor distribución de dicho ingreso.”¹⁶²

¹⁶² Eduardo Suárez, “*El problema supremo de México*”, en *Comentarios y recuerdos*, T. II, 2003, p.334.

Epílogo (1940-1964)

El siguiente Presidente, Manuel Ávila Camacho, también le pide a Eduardo Suárez que sea su Secretario de Hacienda. Su cargo como Secretario de Hacienda en los dos sexenios se caracteriza por buscar el desarrollo económico del país haciendo uso de políticas económicas heterodoxas que impulsaron el crecimiento del aparato productivo del país. Algunos hechos que caracterizan este periodo es que participó en la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social; estableció la revisión de la Ley del Banco de México en 1941; creó la Ley de Instituciones de crédito en 1942 y en 1944 participó en la conferencia económica mundial de Bretton Woods, que culminó en la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Su participación en esta conferencia se caracterizó por promover la idea de que las funciones del Banco Mundial no sólo debían ser las de reconstrucción, sino también las del promover el desarrollo en los países subdesarrollados.

En cuanto termina el sexenio de Ávila Camacho Eduardo Suárez vuelve a ejercer el oficio de abogado en el despacho del licenciado Hess que se dedica a resolver asuntos internacionales de interés particular y nacional, por ejemplo, este despacho defendió los intereses del país frente al Comité de Banqueros en materia de deuda exterior. No obstante, siguió prestando servicios al país y gracias a sus conexiones con los círculos financieros internacionales y a la ayuda de Juan Ortiz Monasterio consiguió un crédito de seis millones de dólares a 4 años con el Bank of America. También hizo gestiones con otras instituciones como el First National Bank of Chicago, el St. Louis Mercantile Trust y los banqueros neoyorkinos¹⁶³.

Después de 1946 se dedica a la docencia (en la Facultad de Derecho y en la Escuela de Economía) y en la década de 1950 se convierte en miembro del Consejo de Administración de la Compañía de Luz y Fuerza, de Teléfonos de México, del Banco de México y de Nacional Financiera; fue asesor de PEMEX, NAFINSA y Ferrocarriles Mexicanos y también fue Presidente del Consejo del Banco Comercial Mexicano.

Durante el gobierno de Ruiz Cortines fue llamado por éste para que lo aconsejara sobre las medidas de recuperación que el gobierno debía adoptar

¹⁶³ Suárez Francisco, "Bosquejo Biográfico" en Suárez Eduardo, *Comentarios y recuerdos*, 2003, pp. 124-125.

durante la devaluación. Eduardo creía que la estrategia de recuperación a corto plazo debía fundamentarse en el impulso del sector petrolero y turístico, pero también recomienda un aumento en los precios y tarifas de las empresas públicas¹⁶⁴.

En la década de 1960 fue nombrado embajador en Londres. Durante su gestión promovió un intenso programa de becas entre México e Inglaterra. Paralelamente a este puesto, también fue designado presidente de la delegación mexicana en la Conferencia Internacional sobre Derecho de Tratados que se celebraron en Viena en 1968 y 1969. En 1970 regreso al país para atender sus negocios y escribir sus memorias. Muere en la Ciudad de México en 1976¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Suárez Francisco, "Bosquejo Biográfico" en Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, 2003, pp. 131-135.

¹⁶⁵ Suárez Francisco, "Bosquejo Biográfico" en Suárez Eduardo, Comentarios y recuerdos, 2003, pp.130-135.

Conclusiones

Eduardo Suárez es de los pocos personajes en la historia que ha tenido una participación importante en la reconstrucción del país durante el periodo posrevolucionario, principalmente en la creación de instituciones (formas de hacer las cosas) económicas y en crear las condiciones económicas que impulsaran el desarrollo económico durante las décadas de 1930 y 1940.

El estudio de las ideas económicas de Eduardo Suárez tiene importancia histórica por la forma en la que dirigió la política económica y por la contribución que tuvieron dichas políticas para fomentar el desarrollo económico del país durante los once años que ocupó la Secretaría de Hacienda (1935-1940). El estudio de sus ideas sobre política fiscal, monetaria y crediticia permiten sostener la hipótesis de que el eje rector del pensamiento de Eduardo Suárez fue impulsar el desarrollo económico del país por medio del fomento de actividades productivas y la estabilización financiera de la economía durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Es así que se puede considerar que este autor fue el precursor de escuela desarrollista y del pensamiento heterodoxo en México.

En términos generales, las ideas de Eduardo Suárez sobre política fiscal es que esta debía ser usada para financiar actividades productivas públicas y privadas y el desarrollo socioeconómico del país. En este sentido consideraba, al igual que Keynes, que el gasto público contribuiría a aumentar la producción y el empleo, y por lo tanto la riqueza de la población. En relación a la política monetaria, Suárez creía que el dinero era un medio para crear riqueza ya que permitía financiar actividades productivas, las cuales crearían ingresos para la población, en este sentido, las ideas de este pensador sobre política crediticia eran que esta política era el medio más eficaz para promover inversiones productivas públicas y privadas ya que permitirían aumentar la producción nacional y por consiguiente mejorar la calidad de vida de la población. Su idea de cómo debían usarse la política monetaria y crediticia fue muy criticada por varios personajes de su época como Montes de Oca, Pani, Gómez Morín y Palacios Macedo, pues rompió con la visión ortodoxa que sostenían estos personajes. Si bien el desarrollo de dichas críticas es muy importante para entender el debate entre la visión ortodoxa y la visión heterodoxa de la política

económica en ese tiempo, no se abordó en el ensayo, pero se plantea ampliarlo en un futuro para profundizar en el pensamiento de este autor.

El pensamiento económico de Eduardo Suárez durante el gobierno de Cárdenas se caracteriza por los siguientes aspectos

1. Un primer rasgo que caracteriza el pensamiento de Eduardo Suárez es que al igual que Lázaro Cárdenas, considera que el Estado debe tener una participación importante en las actividades económicas, particularmente debe fungir como rector del desarrollo socioeconómico del país; en segundo término, debe contribuir a dicho desarrollo mediante inversiones productivas, en los casos en los que el sector privado no estuviera interesado y en tercer lugar debía crear las condiciones materiales que permitieran el desarrollo de actividades productivas o bien otorgar incentivos que las impulsaran.
2. Las políticas económicas puestas en práctica por Eduardo Suárez tuvieron como objetivo cumplir los objetivos de desarrollo socioeconómico del presidente Lázaro Cárdenas, los cuales fueron esbozados en el Plan Sexenal; dichas políticas pueden considerarse como heterodoxas porque tuvieron como finalidad principal promover el desarrollo económico del país y no tanto conseguir la estabilidad económica, en este sentido se considera que el financiamiento deficitario fue una innovación de política exitosa porque por un lado fue una medida contracíclica y por otro tuvo como objetivo financiar el gasto público destinado a promover la justicia social (mediante el reparto agrario) y algunas actividades económicas como infraestructura pública, inversiones en riego, caminos, etc.

Bibliografía

Banco de México, *Informe anual del Banco de México 1936*, México, 1937, 41 p.

_____, *Informe anual del Banco de México 1937*, México, 1938, 43 p.

_____, *Informe anual del Banco de México 1938*, México, 1939, 51 p.

_____, *Informe anual del Banco de México 1939*, México, 1940, 58 p.

_____, *Informe anual del Banco de México 1940*, México, 1941, 62 p.

Benítez Fernando, Lázaro Cárdenas y la Revolución mexicana. III El Cardenismo, México, FCE, 1983.

Canabal Cristiani Beatriz, "El cardenismo y el nuevo rostro de la sociedad rural" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, No. 3, Julio-septiembre 1988, pp. 125-156.

Cárdenas Enrique, La Hacienda Pública y la política económica 1929-1958, México, FCE/COLMEX, 1994.

_____, La industrialización mexicana durante la gran depresión, México, El Colegio de México, 1987.

_____, "El mito del gasto público deficitario en México", en Romero Sotelo María Eugenia, Algunos debates sobre política económica en México siglos XIX y XX, UNAM, México, 2008, pp. 241-275.

Córdova Arnaldo, La política de masas del cardenismo, México, Era, 1979.

Carrillo Flores Antonio, "El maestro, el jurista y el diplomático. Conferencia pronunciada en El Colegio Nacional el 9 de noviembre de 1976", en Suárez Eduardo, Comentarios y Recuerdos (1926-1946), Tomo I, México, Senado de la República, 2003, pp. 7-31.

Gall Olivia, "Cardenismo y democracia" en Perspectivas sobre el cardenismo

Gerschenkron Alexander, Atraso económico e industrialización, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970.

González y González Luis, Historia de la Revolución Mexicana. Periodo 1934-1940. Los artífices del Cardenismo, Tomo XIV, México, El Colegio de México, 1979.

Grunstein Dickter Arturo, "Hacia un análisis "estado-céntrico" comparativo de las política del Cardenismo", en *Sociológica*, año 18, núm. 52, mayo-agosto 2003, pp. 147- 195.

Guerrero Mondragón Aleida, "El pensamiento económico en México: Etapa de definición del Estado interventor" en Romero Sotelo María Eugenia (Coord.), Historia

del pensamiento económico en México: problemas y tendencias, 1821-2000, México, Ed. Trillas, 2005, pp. 177-223.

Keynes Maynard, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 32-87.

Krauze Enrique, Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana, México, Siglo XXI, 1976, pp. 75-103.

Lewis, W. Arthur, Economic Survey, 1919-1939, London, George Allen and Unwin Ed., 1970, pp. 1-72.

Lombardo Toledano Vicente, "El Plan Sexenal de gobierno", en *El Trimestre Económico*, México, Vol. 1, núm. 3, 1934, pp. 231-240.

Meyer Lorenzo, A la sombra de la Revolución, México, Ed. Cal y Arena, 1993, pp. 149-187.

Monsiváis Carlos, "Notas sobre la cultura mexicana en el siglo XX" en Cosío Villegas Daniel (Coord.), Historia General de México, T.2., México, El Colegio de México-Harla, 1988, pp. 1375-1548.

Mosk Sanford, "La Revolución Industrial de México", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, enero-junio 1951, pp.17-282.

North Douglass y Robert Paul Thomas, El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700), México, Siglo XXI, 1991.

North Douglass, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Ratt William, El positivismo durante el Porfiriato, México, SepSeptentas 228, 1975, 175 p.

Schumpeter Josep, *Historia del Análisis Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley que reforma la de 25 de agosto de 1925, constitutiva del Banco de México*, Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 1932, pp. 1-7.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley Orgánica del Banco de México*, Diario Oficial de la Federación, 31 agosto 1936, pp. 1-32.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley que reforma la orgánica del Banco de México*, Diario Oficial, 29 de diciembre de 1938, pp. 1-3.

Secretaría de Programación y Presupuesto, Antología de la Planeación en México (1917-1946). Los primeros intentos de planeación en México, México, Secretaría de Planeación y Presupuesto, 1985, pp. 20-37, 187-231.

Suárez Aránzolo Eduardo, "Política monetaria. Conferencias dictadas en la Escuela Nacional de Economía, en el mes de abril de 1946", en *Revista de Investigación económica*, México, Tomo VI, No. 2, segundo trimestre 1946, pp. 127- 145.

_____, "La revolución industrial en México" en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, enero-junio 1951, p. 281.

_____, Comentarios y recuerdos (1926-1946), Tomo I y II, México, Senado de la República, 2003.

Suárez Dávila Francisco, "Dos visiones de la política económica de México: Un debate en la historia (1946 a 1970)", en Romero Sotelo María Eugenia, Historia del pensamiento económico en México: problemas y tendencias, 1821-2000, México, Ed. Trillas, 2005, pp.225-251.

Suárez Dávila Francisco, "Desarrollismo y Ortodoxia monetaria (1927-1952): el debate entre dos visiones de política financiera mexicana", en Romero Sotelo María Eugenia, Temas a debate: moneda y banca en México 1884-1954, Instituto de Investigaciones Históricas y Facultad de economía, UNAM, México, 2006, pp. 281-355.

Solórzano Marcial Carmen, "Eduardo Suárez: Legista y gestor de la intervención económica" en *Estudios Políticos*, mayo 2002, 30 p.

Tello Carlos," De 1934 a 1940: Estado Nacionalista", en Estado y desarrollo económico, México, 1920-2006, Facultad de economía, UNAM, México, 2007, pp. 139-253.

Turrent Eduardo, "Las tres etapas de la autonomía del Banco central en México", en *Análisis económico*, Vol. XX, Núm.43, primer cuatrimestre 2005, pp. 47-80.

Vernon Raymond, El dilema del desarrollo económico de México, México, Diana, 1963.

Wilkie James, La revolución Mexicana (1910-1976). Gasto federal y cambio social, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

Wilkie James y Edna Monzon de Wilkie, México visto en el siglo XX, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1969.