

EDUARDO SUÁREZ: LEGISTA Y GESTOR DE LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA

Carmen Solórzano Marcial

Resumen

Eduardo Suárez Aranzolo fue titular de la Secretaría de Hacienda del gobierno mexicano entre 1935 y 1946, años en que los generales Lázaro Cárdenas del Río y Manuel Avila Camacho ocuparon la Presidencia de la República. Es un personaje importante en la historia económica y política de México, ya que protagonizó eventos fundamentales en la construcción y consolidación de la intervención económica estatal que caracterizó al régimen posrevolucionario. Este artículo se refiere fundamentalmente a la labor desempeñada durante la década de los años treinta.

Abstract

Eduardo Suárez Aranzolo was head of the treasury department of the mexican government from 1935 to 1946. These were the years when Lázaro Cardenas del Río and Manuel Avila Camacho were presidents of the mexican republic. He was an important character in the economic and political history of Mexico, because he played a leading role in basic events in the construction and strengthening of the states economic intervention that characterize the poservolutionary regime. This article deals basically with his work as a public officer during the thirties.

Eduardo Suárez fue parte de esa generación de constructores que emergió para contribuir a la tarea de edificación del nuevo régimen en sus pilares económicos. Esta fue una obra monumental que necesitó varias décadas para erigirse, ya que se partió de la ruptura del Estado anterior. La revolución había destruido los sistemas impositivo, monetario y bancario del porfiriato y los servicios de la deuda estaban suspendidos. En esas condiciones el Estado de la Revolución no tenía recursos para sobrevivir y menos para impulsar el proyecto de desarrollo y justicia social emanado del Congreso Constituyente de 1917. Toda una generación debió dedicarse a conseguirlos, a reestructurar las fuentes de ingresos rotas y a construir otras nuevas, a crear leyes acordes con el proyecto estatal y a fundar instituciones para llevarlo a cabo. Fue en esta parte de la gran obra colectiva del Estado posrevolucionario donde Eduardo brindó su contribución.

Habiéndose ligado con el grupo que controló el aparato de Estado en los años veinte, Eduardo Suárez llegó a ser secretario de Hacienda a mediados de la década de los treinta, fue uno de los pocos titulares de esa dependencia del Ejecutivo que en la historia del México independiente han ocupado el cargo durante más de diez años seguidos. Cumplió esta función, la más importante de su carrera, durante los gobiernos de los presidentes Lázaro Cárdenas y Manuel Avila Camacho. A decir de Antonio Carrillo Flores, fue uno de los secretarios de Hacienda más poderosos del México posrevolucionario.

No hay duda de que así fue por las importantes tareas que le tocó cumplir y por el respeto a sus funciones y a los recursos públicos. Sobre esto último nos ilustra parte de la respuesta que dio en una entrevista que le hicieron cuando dejó definitivamente el cargo de secretario de Hacienda. Ante la pregunta por sus mayores satisfacciones en el desarrollo de su gestión, dijo:

El haber podido sortear la gran depresión económica que amenazó al país a raíz de la expropiación petrolera; haber contribuido, allegando los recursos necesarios, para la importante obra constructiva realizada por el gobierno con la colaboración privada durante los dos periodos presidenciales en los que tuve la honra de servir. Haber logrado implantar sobre bases sólidas el

crédito interior del gobierno de México, así como su crédito exterior mediante arreglos favorables llevados a cabo con nuestros acreedores extranjeros ...Poderme retirar de la Secretaría de Hacienda después de once años y medio de servicio con una fortuna igual o inferior a la muy modesta que poseía al entrar.¹

Su labor como secretario de Hacienda eslabonó los esfuerzos de institucionalización del Estado con su plena intervención en la economía. Antes de su gestión, la participación económica estaba en proceso de definición. Después de ella, existe un Estado consolidado nacional e internacionalmente que se apoya en una estructura legal e institucional firme.

Suárez fue un abogado brillante cuya participación en comisiones gubernamentales le dieron una experiencia que formó un político pragmático, con una gran capacidad negociadora. En él se amalgamaron sus características personales y profesionales con la influencia de los tiempos que vivió. Fue un individuo que siendo arrastrado por la corriente renovadora del pensamiento revolucionario ocupó puestos públicos clave, al amparo de la apertura de espacios que brindó el cambio de régimen. Su función durante su primera gestión, la que se ubica en la década de los años treinta, fue hacer coherente la política social del presidente Cárdenas con la consolidación del Estado posrevolucionario. No le correspondió definir la política económica nacional sino dirigir su instrumentación. Con ello participó de manera central y activa en la consolidación de la intervención económica del Estado mexicano con una orientación específica: la preponderancia de la figura presidencial y el control de la economía nacional en manos del Estado.

Lo que involucró a Eduardo Suárez en la corriente constructora del régimen posrevolucionario fueron las circunstancias de su biografía, el ejercicio brillante de su profesión y su gran capacidad negociadora. Nació el cinco de enero de 1895 en Texcoco, donde vivió hasta haber cursado el tercer año de la escuela primaria. Se trasladó a la ciudad de México, con una beca otorgada por el gobierno del estado de Hidalgo,

¹ Carlos J. Sierra, *Historia de la administración hacendaria*, México, 1933, pp. 27-28.

para estudiar a partir del cuarto año de primaria en el Colegio Williams. Eligió la carrera de abogado que hizo en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, donde también fue profesor. Entre los cargos y comisiones que desempeñó están los siguientes:

Fue oficial mayor encargado del Despacho de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Hidalgo. Participó en las comisiones de México con Estados Unidos, Inglaterra y Francia que se formaron para resolver las reclamaciones por daños causados a extranjeros durante la Revolución. Fue presidente de la primera Junta de Conciliación y Arbitraje del D.F. Como abogado consultor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, representó a México en la Conferencia de Codificación del Derecho Internacional celebrada en La Haya, Holanda, en 1930 y fue jefe de la delegación mexicana ante la Sociedad de Naciones en 1932. Participó en las comisiones redactoras de las leyes Federal del Trabajo, Orgánica del Banco de México de 1931, de Títulos y Operaciones de Crédito y de Instituciones de Crédito de 1932. Fue secretario de Hacienda de 1935 a 1946. Participó en las Conferencias de Breton Woods. Fue consejero de empresas públicas e instituciones sociales y culturales. El último nombramiento público que aceptó, en 1965, fue el de embajador en la Gran Bretaña. Murió el 19 de septiembre de 1976

En este artículo solamente se hace referencia a lo más trascendente de su labor durante la década de los treinta.

Los estudios y la Revolución

Los antecedentes del involucramiento de Suárez en el proyecto colectivo de construcción del régimen posrevolucionario ocurrió en su adolescencia. En 1908, a la edad de trece años, ingresó en la Escuela Nacional Preparatoria, máxima institución educativa del Estado liberal mexicano que se convertiría en centro de incubación de ideas revolucionarias. Ese año fue significativo para la institución, porque vivió uno de los ataques más fuertes de su historia, que estaba ya dirigido al régimen de Porfirio Díaz y que anunciaba la tormenta revolucionaria. Cuando en febrero Eduardo

Suárez, junto con otros 628 jóvenes, se inscribió en la Escuela Nacional Preparatoria los periódicos conservadores *Tiempo*, *El Diario* y *El país* atacaban a la escuela con la campaña de desprestigio más fuerte desde 1875 y 1878.

...no había vuelto a desatarse una campaña tan rencorosa como la que la prensa clerical emprendió en los primeros meses del año de 1908 para desprestigiar la obra del maestro [Gabino Barreda]... A decir verdad, la prensa conservadora tomó como ariete al plantel para atacar al gobierno, escudándose en una crítica desmesurada a los planes de estudio y la enseñanza de la lógica en la preparatoria. Casi toda la prensa periódica había siempre afirmado que en la Escuela Nacional Preparatoria radicaba el porvenir de la patria, y que era la escuela por la que más se interesaba el régimen de Porfirio Díaz. La prensa conservadora meditó cuidadosamente su campaña, pues desprestigiando la preparatoria, minaba también el gobierno de Díaz. Los acometidos a Barreda y a la Preparatoria tuvieron una marcada intensidad política, el ataque bien planeado tenía como meta excitar la parte más vulnerable de la sociedad mexicana: el sentimiento religioso, lo que desde luego no constituía una originalidad, pero dados el descontento y el malestar, la insistencia en el aspecto irreligioso de la Escuela Nacional Preparatoria, tolerado por el régimen porfirista, resultaba motivo más que suficiente para que la “gente decente” abriera los ojos y condenara las iniquidades del régimen.²

La defensa de la institución fue encabezada por Porfirio Parra, quien siendo director del plantel contestó los ataques a través de los periódicos *El Imparcial* y *El Popular* que publicaban también editoriales de apoyo a la preparatoria.

Los cursos de Eduardo Suárez se inauguraron a principios de marzo con un acto presidido por Justo Sierra, secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes. Los ataques a la escuela continuaban y el régimen como parte de su defensa organizó una magna celebración para honrar la memoria de Gabino Barreda, su fundador. Se dijeron discursos, se orga-

² Clementina Díaz de Ovando y Elisa García Barragán, *La Escuela Nacional Preparatoria. Los afanes y los días. 1867-1910*, p. 279.

nizó un desfile en donde participaron estudiantes, profesores y autoridades, así como gremios y corporaciones y se celebró una velada a la que asistió el presidente Díaz acompañado de José Ives Limantour, secretario de Hacienda, y de Justo Sierra, secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Los días de Suárez en la preparatoria se impregnaron de los aires del cambio. La polémica terminó en la prensa, pero la crítica a la enseñanza positivista se profundizó ahora encabezada por quienes en 1909 formaron el Ateneo de la Juventud: Antonio Caso, Alfonso Reyes, José Vasconcelos, Jesús T. Acevedo, Diego Rivera, Julio Torri, Pedro Enríquez Ureña y Rafael López, todos futuros intelectuales en la construcción del Estado posrevolucionario.³ Esta crítica se vio acompañada por la inestabilidad en la dirección de la escuela, donde durante los cinco años que Suárez permaneció en ella se sucedieron tres directores: Porfirio Parra que dejó el cargo en 1910, cuando el presidente Díaz lo designó director de la Escuela de Altos Estudios de la naciente Universidad Nacional;⁴ Manuel Flores, quien duró en su cargo menos de un año, pues el 30 de junio de 1911 lo dejó ante la renuncia de Díaz a la presidencia y el triunfo electoral de Francisco I. Madero, y Francisco Echegaray, quien fue director durante la presidencia de Francisco I. Madero y último año de Suárez en la preparatoria.

Suárez ingresaría en la Escuela de Jurisprudencia, donde el 27 de junio de 1912 los estudiantes habían comenzado una huelga en protesta por el sistema de reconocimientos. En realidad, esta huelga fue la expresión del descontento de los porfiristas con el gobierno del presidente Madero, quien había sustituido a Pablo Macedo con Luis Cabrera en la dirección del plantel. La Escuela de Jurisprudencia se reabrió el 15 de julio y muchos profesores y estudiantes defensores del antiguo régimen

³ Los miembros del Ateneo de la Juventud plasmaron sus ideas en el nuevo plan de estudios que la Escuela Nacional Preparatoria aplicara en 1914.

⁴ La Universidad Nacional fue reinstalada el 22 de septiembre de 1910 después de que en 1865 quedó suprimida la que con altibajos había existido, en México, desde 1551 como Universidad Real y Pontificia. *Cfr.* Alfonso de María y Campos, *Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)*, México, UNAM, 1980.

salieron de ella para fundar la Escuela Libre de Derecho, que se inauguró el 24 de julio, casi un mes después de haberse iniciado el conflicto.

En enero de 1913, Eduardo Suárez inició sus estudios de Derecho, unas semanas antes del derrocamiento del presidente Madero por Victoriano Huerta. Así, Suárez realizaba sus estudios profesionales mientras el país vivía la revolución constitucionalista, el caos monetario, la inestabilidad del gobierno de la Convención de Aguascalientes.

Es en esta etapa de la vida nacional y en las aulas de la Escuela de Jurisprudencia, estudiando leyes, donde Suárez comienza a crear los cimientos de los que será su aportación posterior a la construcción del andamiaje legal del régimen posrevolucionario. Fue muy buen estudiante. En 1916, último año de su carrera, comenzó a impartir clases como profesor en esa Escuela de Jurisprudencia donde el éxodo de catedráticos, producto de la huelga estudiantil de 1912 y el incremento de la matrícula, abrió espacios de la Universidad Nacional para nuevos profesores que renovaron la planta docente de la institución.

Manuel Gómez Morín dice al respecto:

Fue una época en que muchos profesores de la Universidad tuvieron que emigrar o dejar sus clases porque no estaban de acuerdo con la situación revolucionaria, o porque eran hostilizados.⁵

Lucio Mendieta y Nuñez dice que:

Los jóvenes catedráticos, cuya mentalidad se había formado bajo el influjo de la Revolución y de las modernas corrientes del pensamiento jurídico mundial, promueven a lo largo de los años sustanciales modificaciones en el número y clase de materias, en las doctrinas y en los métodos de enseñanza de la Escuela Nacional de Jurisprudencia.⁶

⁵ James W. Wilkie y Edna Monzon de Wilkie, *México visto en el siglo XX. Entrevistas con Manuel Gómez Morín*, p. 11.

⁶ Lucio Mendieta y Nuñez, *Historia de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 1956, p. 414.

Formando parte de este movimiento renovador, Eduardo Suárez fue nombrado, a los 21 años de edad, profesor de Sociología Jurídica; una materia que se impartía por primera vez en México. Sin embargo, esta etapa de la vida de Suárez como profesor universitario no duró mucho, ya que en 1917, al día siguiente de recibir el título de abogado, fue requerido por el general Nicolás Flores, entonces gobernador del Estado de Hidalgo, para trabajar en su gobierno. Así como en la Escuela de Jurisprudencia la situación política abría espacio para profesores jóvenes, ya que en los puestos gubernamentales se requerían profesionistas favorables al régimen. Para llevarse a Suárez a Pachuca, el general Flores recurrió al compromiso moral que Suárez tenía para con ese estado por haber gozado de una beca con la que realizó sus estudios desde el cuarto grado de primaria hasta la universidad y que mantuvo debido a sus buenas calificaciones. Así, a los 22 años Suárez ocupó su primer puesto público como oficial mayor del gobierno en Hidalgo. Posteriormente fue nombrado subsecretario encargado del Despacho de la Secretaría General de Gobierno.

Cuando en 1920 se planteó el conflicto entre Venustiano Carranza y Alvaro Obregón, el general Flores desconoció al primero. Eduardo Suárez debió salir de Pachuca ante la ocupación por fuerzas carrancistas para regresar a la ciudad de México.

Allí, a la llegada del general Obregón a la presidencia de la República,⁷ el hidalguense Cutberto Hidalgo fue nombrado secretario de Relaciones Exteriores. Sin embargo, ante el fracaso de sus gestiones para obtener el reconocimiento de Estados Unidos para el gobierno de Obregón, debió renunciar a su cargo el 14 de enero del año 1921. Poco después, Cutberto Hidalgo quiso llegar a la gubernatura de su estado natal y organizó su campaña con un grupo en el que Eduardo Suárez participó como candidato a diputado por Huichapan, Hidalgo. Suárez y el resto del grupo no fueron favorecidos con el triunfo, ya que ganó el grupo del general Azuara, quien ocupó el cargo de gobernador en Hidalgo con el apoyo del general Calles y del ejército.

⁷ El general Obregón ocupó la Presidencia de la República el 1º de diciembre de 1920.

Después de este fracaso político, en 1924 Suárez regresó a la Universidad Nacional cuando Manuel Gómez Morín era director de la Escuela de Jurisprudencia.⁸ Al reintegrarse pasó a formar parte del grupo de profesores en el que participaron también Narciso Bassols, Miguel G. Garza y Miguel Palacios Macedo.⁹ Por los cursos que impartió entre 1924 y 1926 pasaron alumnos que posteriormente se convertirían en:

...distinguidos juristas y funcionarios públicos, como don Roberto Córdoba, Mario de la Cueva, Manuel Palavicini, Ricardo J. Zevada, Salomón González Blanco y Manuel Sánchez Cuen... fue sinodal en el curso de Derecho Internacional Público de Antonio Carrillo Flores, Ezequiel Burguete y Alfonso Cortina.¹⁰

Entre los cursos de nueva creación en México que Suárez impartió en esta época, estuvieron Derecho Industrial, Teoría General del Derecho y Derecho Internacional; materias de estrecha relación con su contribución posterior en las reclamaciones por daños durante la revolución y en la formulación de las leyes Federal del Trabajo y General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Comisiones de Reclamaciones

Después de renunciar Cutberto Hidalgo a la Secretaría de Relaciones Exteriores fue nombrado en el cargo el ingeniero Alberto J. Pani, el 21 de enero de 1921. Sin embargo,

El 27 de mayo de 1921, el gobierno de los Estados Unidos declaró en forma terminante que no reconocería al... gobierno de México y no reanudaría

⁸ Manuel Gómez Morín fue director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de 1924 a 1926.

⁹ Lucio Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 326.

¹⁰ Francisco Suárez Dávila, "Bosquejo biográfico", en Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos*, p. LXIX.

relaciones diplomáticas mientras no contara con las garantías, que en su concepto son necesarias para la seguridad de los derechos adquiridos físicamente por los ciudadanos americanos en México, antes de la vigencia de la Constitución de 1917.¹¹

Estados Unidos exigía la firma de un tratado de amistad y comercio que el gobierno mexicano rechazó ofreciendo la formación de una comisión que se dedicara a estudiar los casos de reclamación que ciudadanos estadounidenses presentaran. Pasaron más de tres años de gobierno de Alvaro Obregón y Estados Unidos no reconocía al mexicano por no existir acuerdo sobre los derechos reclamados. Finalmente, el gobierno norteamericano aceptó la formación de una comisión que estudiara el asunto, la cual se formó con los abogados Ramón Ross y Fernando González Roa, representando al gobierno mexicano; por parte de Estados Unidos, Charles B. Warren y John H. Payne.¹² El 31 de agosto de 1923 la comisión publicó una declaración que marcó la reanudación de las relaciones diplomáticas entre los dos gobiernos. También se acordó el establecimiento de una comisión para revisar los casos de reclamaciones de daños a ciudadanos norteamericanos causados durante la lucha armada. Estos son los conocidos como Acuerdos de Bucareli.

La Comisión General de Reclamaciones México-Estados Unidos se reunió por primera vez en la ciudad de Washington en agosto de 1924, casi tres meses antes de que el general Calles asumiera la presidencia de la República.

Según Eduardo Suárez, la primera sesión tuvo por objeto aprobar los reglamentos internos y las reglas de procedimiento de la comisión y duró solamente un mes. En junio de 1925 se llevó a cabo otra conferencia en Washington, donde se discutieron y fallaron algunos casos. En febrero y marzo de 1926 se celebró una tercera conferencia y fue en el marco de sus trabajos que se inició la participación de Eduardo Suárez en estas negociaciones de deuda externa.

El 11 de junio de 1926, a sugerencia del entonces secretario de

¹¹ Eduardo Suárez Aransolo, *Comentarios y recuerdos*, p. 3.

¹² *Ibid.*, p. 4.

Relaciones Exteriores, Aaron Sáenz, Eduardo Suárez fue designado abogado auxiliar de la representación mexicana en la Comisión General de Reclamaciones México-Estados Unidos, que encabezaba Bartolomé Carbajal Rosas. Su participación cobró relevancia cuando presentó la defensa de México en el caso de Laura Buffington Janes. Este caso, que la propia representación mexicana consideraba perdido, se trató

...de una reclamación planteada por los Estados Unidos a nombre de la viuda y cuatro hijos de un ingeniero norteamericano que había sido asesinado por un mexicano. La reclamación se fundaba en que las autoridades mexicanas habían sido negligentes en aprehender y castigar al asesino, y se pedían 25,000 dólares por daños. El agente americano sostenía la posición de que la medida de los daños debería ser la de los sufridos por la reclamante como resultado de la muerte de su esposo, ya que México, al fracasar en la aprehensión del asesino, había condonado y ratificado el acto criminal, haciendo de él, en consecuencia, un acto propio.¹³

El caso se resolvió el 16 de noviembre del año 1926. La defensa de Eduardo Suárez logró el establecimiento de una diferencia de responsabilidades entre el Estado y el delincuente, que absolvió al Estado Mexicano de la responsabilidad del daño causado por el asesino aunque no de la responsabilidad de no haberlo castigado; por lo cual debió pagarse una indemnización considerada por Suárez bastante inferior a la que se pedía en un principio.¹⁴ Este caso de haberse considerado totalmente perdido cuando se asigno a Suárez, pasó a considerarse una solución más favorable para México y pasó a ser un caso clásico en el Derecho Internacional relacionado con las responsabilidades de un Estado.

Después de su labor como abogado auxiliar en la comisión con Estados Unidos, fue designado subagente de la Comisión de Reclamaciones con la Gran Bretaña que se formó en 1928, unos meses antes de que terminara la gestión del presidente Calles. En ella, Eduardo Suárez

¹³ Francisco Suárez Dávila, *op. cit.*, pp. LXX-LXXI.

¹⁴ Eduardo Suárez, *ibid.*, p. 13.

trabajó directamente con el comisionado Benito Flores en la preparación de los casos que se discutieron.¹⁵

La Comisión con la Gran Bretaña examinó 128 reclamaciones que importaban es su totalidad 138,605,063.97 pesos. Se fallaron 50 por un monto total de 3,795,897.53 pesos.¹⁶

El 1º de enero de 1929, Suárez fue nombrado abogado consultor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, un puesto equivalente a jefe del departamento jurídico.¹⁷ En marzo del año 1930 fue nombrado representante de México en la Conferencia sobre Codificación del Derecho Internacional que se celebró en La Haya entre el 13 de marzo y el 12 de abril de ese año. En dicha conferencia fue designado vicepresidente. Después de la Conferencia de La Haya, fue designado representante del gobierno mexicano ante la Comisión de Reclamaciones México-Francia.¹⁸

...la cantidad reclamada en 251 reclamaciones importaba 6,169,086.52 pesos; de estas reclamaciones se resolvieron o fueron retiradas por los reclamantes 158, y solamente se consideraron justificadas y a cargo del país 93... por un valor de 1,300,000.00 pesos.¹⁹

Es decir, la deuda que México debió reconocer con Inglaterra fue del 2.7% del total reclamado inicialmente y en el caso de Francia fue de 21% aproximadamente.

¹⁵ Esta comisión trabajó de 1928 a 1932.

¹⁶ Datos tomados por Francisco Suárez Dávila de Fuller, *The Mexican Claims Commission*, pp. 78-80.

¹⁷ Emilio Portes Gil renunció a la presidencia de la República el 4 de febrero de 1930. Al día siguiente tomó posesión del cargo Pascual Ortiz Rubio, quien terminó su gestión el 20 de enero de 1932.

¹⁸ Esta comisión se había formado desde 1925, pero había suspendido sus trabajos durante años.

¹⁹ Eduardo Suárez, *op. cit.*, p. 18.

La Ley Federal del Trabajo

El fin de la década de los años veinte y el inicio de los treinta sumergió al Estado posrevolucionario en la crisis económica internacional, cuyos efectos negativos obligaron a los gobiernos del maximato a tomar medidas para controlarlos. Una de ellas fue apresurar la elaboración de la ley reglamentaria del Artículo 123 constitucional.

Además de la experiencia en negociaciones sobre deudas a ciudadanos extranjeros por daños durante la revolución, Suárez conocía ampliamente la materia del Derecho laboral. En 1926 había sido designado presidente de la primera Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, donde trabajó en la solución de casos sobre dificultades obrero-patronales. Su conocimiento al respecto era profundo, puesto que desde que regresó de Pachuca y se reincorporó a la Universidad Nacional, una de sus cátedras se denominó Derecho Industrial. Esta materia, que como las otras, se enseñó por primera vez en México,²⁰ fue el canal a través del cual Suárez se involucró de lleno en la discusión derivada de la aprobación de la Constitución en 1917, sobre la necesidad de una ley reglamentaria del Artículo 123. La experiencia adquirida en la Junta de Conciliación y Arbitraje del D.F. se vertía enriqueciendo sus cursos universitarios y éstos le permitían reflexionar sobre las necesidades de la legislación laboral mexicana.

Es evidente que Suárez conocía la discusión del primer proyecto de Código del Trabajo que se elaboró durante la presidencia de Emilio Portes Gil²¹ y los trabajos de la Gran Convención Pro-Ley del Trabajo de donde surgió el proyecto de Código Federal del Trabajo.²² De esa época existe

²⁰ A fines de la década de los veinte, el Derecho Industrial se refería a las relaciones obrero-patronales. Después de la aprobación de la Ley Federal del Trabajo, la materia se refirió directamente al Derecho del Trabajo.

²¹ Este proyecto se basó en las discusiones de una asamblea formada por 99 delegados de los industriales y 100 de los obreros. Esa asamblea comenzó a reunirse a mediados de noviembre de 1928 y terminó la elaboración de una propuesta en diciembre de ese año.

²² Los trabajos de esta convención se inauguraron el 15 de agosto de 1929 y se clausuraron cinco días después.

un texto con las clases que impartió, discutiendo con sus alumnos las temáticas laborales.²³ En el curso hablaba de las protecciones al salario, del contrato de trabajo y del contrato colectivo; de los accidentes de trabajo, la indemnización y las enfermedades profesionales; del seguro obrero, las cajas de ahorro y los bancos; de las juntas de conciliación y arbitraje y los consejos de fábrica; de la huelga y del paro empresarial; y finalmente del movimiento sindical, del taylorismo y de la organización internacional del trabajo.

Las referencias en esas lecciones eran el Artículo 123, el proyecto de Código Federal del Trabajo, las discusiones del Congreso Constituyente al respecto, casos específicos presentados en la Junta de Conciliación y Arbitraje del D.F., la legislación europea, estadounidense y neozelandesa sobre derechos del trabajo. Además, Suárez complementaba este amplio manejo de la materia con el análisis de las tendencias políticas que, en México, estaban interesadas en influir en la definición de la ley laboral. Un ejemplo de esto último es lo mencionado en una de varias clases donde se trató del contrato colectivo:

Puede decirse, en términos generales, que las tendencias que predominan en México son las siguientes: I. La que considera el contrato colectivo de trabajo tal como se practica en Europa; esta idea predomina sobre todo en las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional de Chiapas y Campeche. La Ley de Trabajo de estos dos Estados establece que el contrato colectivo de trabajo no es sino el conjunto de reglas a las que estarán sujetos los contratos individuales de trabajo celebrados entre obreros y patrones, bases que se determinarán por medio de un acuerdo entre los Sindicatos Patronal y Obrero. La otra tendencia predomina en la mayoría de las leyes de trabajo de los Estados, que se copiaron a la de Veracruz. Según esta ley de trabajo del Estado de Veracruz, el contrato de trabajo es aquél por virtud del cual una persona se compromete a prestar a otra un servicio mediante un salario. De manera que en la ley de Veracruz el contrato

²³ Eduardo Suárez, "Curso de Derecho Industrial", texto mecanografiado formado por 29 lecciones. No tiene pie de imprenta. Por sus contenidos y referencias puede corresponder al dictado en 1930.

colectivo se diferencia del individual sólo por el número de personas que lo celebran; es decir... es un contrato que no difiere del individual sino por el hecho de ser celebrado por un grupo de trabajadores. Viene después la tendencia del proyecto del Código; para el Código existen tres categorías de contratos de trabajo: el que se llama contrato-ley, que es un contrato colectivo de trabajo que se hace obligatorio por acto de autoridad a una región industrial determinada; el contrato colectivo de trabajo tal y como se practica en Europa, en virtud del cual se fijan las bases de contratación para contratos futuros; y por último, el que comúnmente se llama de equipo, y que en México se entiende por... un contrato de trabajo que celebra un patrón con un grupo de obreros para que éstos se repartan los salarios. Por último, existe la tendencia que representa la doctrina obrera mexicana (cuando menos ésa es la de la CROM); es decir, que la opinión general obrera es que el contrato colectivo de trabajo tal como se celebra en México, o como muchos lo llaman "Contrato Sindical", es distinto del contrato colectivo europeo. El contrato en México... no solamente no supone que se celebren contratos individuales después, sino que excluye toda posibilidad de contratar individualmente.²⁴

Cuando en sus clases surgían aspectos que no estaban contemplados en el proyecto de Código Federal del Trabajo, Suárez acudía a la Ley Monetaria, al Código de Comercio y al Código Civil vigentes, para sugerir el modo cómo podrían ser atendidos legalmente. Los cursos de Suárez en la Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Nacional fueron un espacio de discusión donde Suárez prediseñaba propuestas para el andamiaje jurídico del México posrevolucionario. Las discusiones de este curso fueron las últimas que Suárez tendría con sus alumnos antes de las tareas que le tocaría desempeñar al encabezar la comisión que redactaría la Ley Federal del Trabajo.

Esto ocurrió cuando Pascual Ortiz Rubio llegó a la presidencia de la República el 5 de febrero de 1930 y nombró secretario de Industria y Comercio a Aaron Sáenz.²⁵ Estando el país viviendo los efectos de la

²⁴ Eduardo Suárez, *ibid.*, Clase 21, pp. 1 y 2.

²⁵ La presidencia de Pascual Ortiz Rubio terminó el 20 de enero de 1932.

crisis económica internacional que provocaba gran inquietud entre la clase obrera, el gobierno consideró urgente la necesidad de promulgar la ley laboral. Se nombró una comisión para redactar el proyecto dirigida por Aarón Sáenz y encabezada por Eduardo Suárez. En ella participaron también Aquiles Cruz, Cayetano Ruiz García y Octavio Mendoza González:

...distinguidos abogados, quienes se apegaron, según el decir de coetáneos, más que a la política, a los precedentes de las juntas, a los derechos conquistados por los trabajadores en los distintos contratos colectivos de trabajo, a los principios de las leyes locales y a las observaciones hechas por trabajadores y patrones.²⁶

Cuando la comisión terminó el proyecto, Pascual Ortiz Rubio citó a una reunión para discutirlo el 29 de enero de 1931 en el Castillo de Chapultepec. Ante el Ing. Pascual Ortiz Rubio y el Gral. Plutarco Elías Calles; siete secretarios, dos subsecretarios y otros funcionarios del Poder Ejecutivo Federal; el procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales y el representante del Procurador General de la República; y el presidente y el secretario del PNR, Eduardo Suárez presentó y defendió el proyecto de ley laboral.

La preocupación principal de la comisión redactora era que se ajustase a los derechos que el Artículo 123 constitucional otorgaba a los trabajadores y que constituyera una ley de equilibrio que satisficiera los intereses de trabajadores y patrones.

La mayoría de los presentes estuvo de acuerdo en que el anteproyecto no sólo respetaba los derechos de los trabajadores sino que, en algunos casos, los trascendía; también reconociendo que a pesar de ello, los trabajadores no estarían de acuerdo con los preceptos del mismo en su totalidad.²⁷

²⁶ Alejandro González Prieto, *Proceso formativo de la Ley Federal del Trabajo*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1981, p. 67.

²⁷ *Ibid.*, p. 69.

Después de la discusión, el general Calles dio su aprobación al proyecto. La Cámara de Diputados que lo recibió para su discusión el día 18 de marzo convocó a organizaciones y personas interesadas para que opinaran con libertad sobre él.

La convocatoria de la Cámara de Diputados tuvo una nutrida respuesta y el proyecto fue discutido públicamente. Uno de los espacios principales fue la Universidad Nacional Autónoma de México; junto con los abogados J. Jesús Castorena y Octavio Medellín Ostos, Suárez organizó un seminario en la Facultad de Derecho para analizar la propuesta de ley. En su calidad de miembro de la Comisión redactora, Eduardo Suárez también participó en los debates de la Cámara de Diputados. Allí, entre los artículos más discutidos estuvieron el 20 y el 17, que se referían al concepto del Estado Patrón; el 21 y 22, que se referían a la sanción que se aplicaría al patrón y al obrero que se negara a someter sus diferencias al arbitraje, y lo referente a la indemnización de los obreros en caso de ser despedidos. En estos debates la idea defendida por Suárez fue adecuar lo que planteaba la teoría jurídica a las necesidades de México.

Después de varios meses de discusión, la Ley Federal del Trabajo fue promulgada el 18 de agosto del año 1931. Efectivamente y como habían mencionado los miembros de la administración de Ortiz Rubio, ni patronos ni trabajadores quedaron totalmente satisfechos. Sin embargo, con varias adecuaciones fue la ley fundamental que rigió durante 36 años las relaciones obrero-patronales. En esto tuvo mucho que ver la idea de “ley de equilibrio” de la comisión redactora que esperaba, que aun cuando la Ley Federal del Trabajo generase oposición de los sectores obrero y patronal, permitiese que las relaciones entre ellos se desarrollaran en un marco legal que diera impulso al desarrollo económico.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Mientras Suárez participaba en la elaboración y discusión del proyecto para la Ley Federal del Trabajo, la crisis económica internacional obligaba al régimen posrevolucionario a enfrentar grandes dificultades en la cons-

trucción de otros de sus pilares fundamentales: los sistemas monetario y bancario.

El *crac* había agudizado el flujo de oro hacia Estados Unidos, que lo compraba a buen precio. En México, se recrudeció la especulación interna que sacaba del país la moneda amarilla mediante el contrabando. Como esto disminuía el valor de la moneda de plata interna por abajo del precio internacional, los comerciantes cobraban un sobreprecio a quienes pagaban sus compras con moneda blanca. Por otra parte, en los pocos bancos con concesión del gobierno para operar de acuerdo con el proyecto posrevolucionario, disminuían de manera alarmante los depósitos precipitando el, de por sí muy escaso, otorgamiento de créditos. Según Manuel Gómez Morín, esa disminución fue de 70% entre enero y julio de 1931.²⁸ Además, los ingresos públicos que desde agosto de 1930 bajaban, anunciaron un fuerte déficit presupuestal para 1931 y la Secretaría de Hacienda lo enfrentó reduciendo el presupuesto cuyo significado fue despido de trabajadores de la burocracia; disminución de salarios, viáticos y sobresueldos, y aplazamiento del pago de deudas y compras. Estos trastornos más la quiebra de empresas y el desempleo, generaban gran descontento e inquietud en la población, cuestionando los logros de los gobiernos posrevolucionarios.

La especulación devino grave a mediados de año y el 25 de julio se aprobó una reforma impulsada por el secretario de Hacienda, Luis Montes de Oca, cuyas dos leyes fueron redactadas por Manuel Gómez Morín y Fernando de la Fuente. La primera desmonetizó el oro, aceptó su exportación y definió el peso de plata como unidad del sistema monetario nacional; la segunda prohibió al Banco de México acuñar nuevas piezas de metal blanco y realizar operaciones con el público.²⁹ Gómez Morín explica las leyes de la siguiente manera.

...contienen dos tópicos fundamentales: -Creación de una moneda elástica, desvinculada del capricho y de las necesidades del Estado y condicionada

²⁸ Manuel Gómez Morín, "29 de enero de 1932", en Emilio Zebadúa, "En defensa de la economía mexicana...", p. 197.

²⁹ *Diario Oficial*, México, lunes 27 de julio de 1931.

estrechamente en su creación y en su circulación a los requerimientos de la economía nacional; -Puntualización del carácter del Banco de México como Banco Central, órgano monetario, eje y orientador —mediante la dirección de la moneda y el control del crédito— de toda la vida económica del país.³⁰

La reforma, a la que se llamó “Plan Calles”, introdujo cambios profundos porque, desde 1918, el sistema monetario nacional se basaba en el patrón oro y circulaban piezas de este metal mientras estaba prohibida su exportación. En cuanto al Banco de México, desde su fundación en 1925, realizaba algunas operaciones de banco comercial.

Es evidente que el gobierno sabía que afectaría intereses de grupos políticos y económicos importantes, porque esta reforma fue impuesta colocando por delante todo el “peso moral” del Jefe Máximo de la Revolución. No solamente se la llamó “Plan Calles” sino que, un día antes de su promulgación, se nombró a Plutarco Elías presidente del Consejo de Administración del Banco de México. Fue él mismo quien informó a los banqueros que la reforma ya había sido aprobada y quien les pidió su “patriótica” colaboración. Estos recursos tenían el propósito, como con justa razón afirmara posteriormente Alberto J. Pani, “...de matar, antes de que nacieran, las resistencias que pudieran oponérsele”.³¹

La suspensión de nuevas acuñaciones de plata generó una aguda escasez de circulante que neutralizó los esfuerzos para impedir la oposición a la reforma. Se generó una intensa campaña en contra del “Plan Calles”, al que se responsabilizó tanto de la deflación como de la disminución de ingresos gubernamentales, de la suspensión de pagos a empleados federales y de la escasez de crédito. Con fuertes ataques en la prensa, quienes buscaban dar marcha atrás a los cambios introducidos en la legislación calificaron el “Plan Calles” como “rotundo fracaso”.

Las medidas tuvieron un doble efecto. Por una parte, dieron al Estado el control del sistema monetario nacional. La escasez circulante propició la aceptación voluntaria de los billetes del Banco de México; en

³⁰ Manuel Gómez Morín, *ibid.*, p. 195.

³¹ Alberto Pani, *La historia agredida*, p. 134.

un primer momento por unos cuantos bancos privados y a partir de esto, poco a poco por la población. El hecho fue significativo porque a raíz del caos monetario de la Revolución esos billetes habían sido rechazados con desconfianza.³² Aun cuando el monto que circuló no combatió la deflación, el régimen dio un paso definitivo en la introducción de un sistema fiduciario indispensable para la existencia del crédito. Además, como se desmonetizó el oro unas semanas antes de que Inglaterra hiciera lo mismo y el Banco de México pagó en ese metal los depósitos, se conquistó una confianza de la que hasta el momento carecía. Pero, por otro lado, al afectarse intereses de individuos, cercanos a Calles, que se beneficiaban con los créditos del Banco de México, se generaron condiciones propicias para la renuncia de Luis Montes de Oca a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En sustitución de Montes de Oca y con la intervención del general Calles, fue nombrado secretario de Hacienda, por segunda ocasión, Alberto J. Pani. A su propuesta, se aprobó, en marzo de 1932, una nueva ley monetaria que incrementó la circulación de monedas de plata. Se alivió la escasez de circulante que afectaba a toda la población pero no se remonetizó el oro ni el Banco de México regresó a las operaciones comerciales. Es decir, no se favorecieron los intereses que eran un impedimento para afianzar la función económica del Estado en la economía. Esto marcó un triunfo trascendental de los planteamientos de Gómez Morín y quienes con él coincidían:

Gómez Morín... se opuso una y otra vez a que los revolucionarios en el poder hicieran uso de los instrumentos de finanzas públicas con fines personales, de grupo o simplemente políticos. Gómez Morín abogó por una política económica apegada a "principios generales" y no a la voluntad caprichosa de políticos.³³

Fue entonces, siete meses después de la promulgación de la Ley Federal del Trabajo, que Eduardo Suárez volvió a entrar en una de las

³² *Informe anual del Banco de México 1931*, p. 41.

³³ Emilio Zebadúa, *op. cit.*, p. 189.

escenas más importantes de la construcción del régimen posrevolucionario en sus bases económicas. Cuando la deflación se controló, el ingeniero Pani impulsó “un vasto plan de organización crediticia” que se expresó en la formulación de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito, que fueron promulgadas en mayo y agosto de 1932.

Para esta tarea Pani encomendó a Eduardo Suárez que junto con Manuel Gómez Morín y Miguel Palacios Macedo formaran una comisión. A ésta se integró Uriel Navarro, director general de Crédito de la Secretaría de Hacienda.

La Ley de Instituciones de Crédito fue elaborada en su mayor parte por el señor licenciado Gómez Morín y examinada después por algunos banqueros experimentados de la confianza del señor ingeniero Pani, principalmente por el señor don Agustín Legorreta, director general del Banco Nacional de México.³⁴

La Ley de Títulos y Operaciones de Crédito es principalmente obra de Eduardo Suárez y de Miguel Palacios Macedo; colaboró, además, Pablo Macedo, quien elaboró el capítulo sobre fideicomisos.

Las dos leyes resultaron ser de suma importancia para el sistema crediticio. Además de que fueron creadas con la mejor técnica jurídica del momento, imprimieron solidez a la construcción del sistema bancario. La ley de instituciones de crédito estableció:

que todos los bancos del país tenían que invertir su capital y los depósitos del público —así como los recursos que tuviesen a su disposición— en valores mexicanos, y solamente se les permitió hacer inversiones en el extranjero para garantizar obligaciones que hubiesen contraído en moneda extranjera.³⁵

³⁴ Eduardo Suárez, *Comentarios y recuerdos*, p. 54.

³⁵ *Ibid.*, p. 55.

Esta disposición, que en forma de ideales estuvo presente en el proyecto posrevolucionarios de sistema bancario, pudo ser una realidad en 1932 porque se conjuntaron tres elementos: la supresión de la atractiva fuente especulativa que, para los bancos, representaba la circulación de oro; la reglamentación, mediante la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, de las transacciones con el billete de banco, los cheques, los pagarés y las letras de cambio; la definición de una estructura de bancos privados controlados por un banco central.

El efecto sobre el fortalecimiento del Banco de México, como banco de bancos, fue definitivo. En adelante, su desarrollo estaría dirigido a convertirse en poderoso instrumento de la política económica.

Con el Banco de México como instrumento para dirigir a la banca privada y la moneda, con una ley laboral en funcionamiento, con negociaciones exitosas en las comisiones de reclamaciones por daños durante la Revolución, el gobierno mexicano estaba en condiciones de desarrollar una estrategia para insertarse provechosamente en el entorno internacional.

Las Conferencias de Londres y Montevideo

En 1933, con todo y los logros jurídicos e institucionales del régimen, continuaba el estancamiento económico causado por la crisis internacional. La necesidad más urgente era salir de ella. La inestabilidad monetaria, consecuencia del hundimiento del patrón oro, obligaba a varios países, principalmente a Inglaterra, a buscar acuerdos de estabilización monetaria con Estados Unidos. Fue en este contexto que Inglaterra convocó a la que se conoció como Conferencia Económica de Londres, que se inauguró el 12 de junio de 1933.

La delegación mexicana estuvo formada por Alberto J. Pani, quien como secretario de Hacienda la presidía; Eduardo Suárez, que seguía estando encargado del Departamento Jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Fernando González Roa, embajador de México en Estados Unidos; Marte R. Gómez, senador; Antonio Castro Leal, encar-

gado de negocios en Holanda, e Ignacio de la Torre, secretario particular de Alberto J. Pani.³⁶

Desde el punto de vista de los intereses de Gran Bretaña, la conferencia fue un fracaso porque el presidente Roosevelt se negó a asumir ningún compromiso sobre estabilidad monetaria. Sin embargo, para México abrió la posibilidad de vender cantidades de Plata a Estados Unidos lo que permitió salir de la crisis económica aún antes que otros países. La realidad de la Conferencia de Londres es que a Estados Unidos no le interesaba establecer acuerdos con Inglaterra sobre estabilidad monetaria porque tenía interés en afianzar el dólar como moneda mundial. Sí tenía interés en establecer acuerdos con los países poseedores y productores de plata para impedir que éstos lanzaran a la circulación mundial su metal blanco agudizando la inestabilidad monetaria mundial y ejerciendo presión sobre el dólar.

Sobre una reunión que se celebró durante los días de la Conferencia de Londres y a la que Suárez asistió como representante de México comenta:

...el senador Pitman, que formaba parte de la delegación de los Estados Unidos estaba muy interesado en remediar esa situación, que afectaba a Montana, el estado que él representaba en el Senado que es importante productor de plata; convocó en sus habitaciones del hotel Claridge a los países poseedores de grandes cantidades de plata —que, desmonetizada, amenazaban lanzarla al mercado, lo que hubiese acentuado la baja (del precio); entre ellos se encontraban principalmente China y España— y a los países productores de plata interesados en el alza de ese metal, como eran México, en primer lugar, Estados Unidos, Canadá, Austria, Perú y Bolivia.³⁷

El objetivo de esa reunión fue la firma de un convenio de compra de plata que permitió a los países platistas obtener mejor precio por su metal blanco. Este convenio fue firmado el 22 de julio por los representantes de los países consumidores y productores de plata y posteriormente ratificado por el Congreso estadounidense.

³⁶ *Ibid.*, p. 61.

³⁷ *Ibid.*, p. 67.

A México le convino mucho este convenio porque siendo principal productor de plata en el mundo, enfrentaba graves problemas en su economía por la disminución de su valor en el mercado internacional marcado por su paso de metal precioso a metal industrial. La rehabilitación de la explotación de plata, efecto de ese convenio, motivó a la prosperidad económica y fiscal por el volumen de sus inversiones, por el número de sus trabajadores y por los impuestos que pagaba. Como mencionamos anteriormente, permitió a México salir de la "gran crisis" antes que otros países.

Suárez era un hombre pragmático que colaboró en tareas de gran trascendencia en la construcción del Estado posrevolucionario con sencillez, sin pretender cumplir, en cada ocasión, el papel principal. Un ejemplo de su comportamiento lo tenemos poco después de la Conferencia de Londres, alrededor de la VII Conferencia Panamericana, celebrada en diciembre de ese año de 1933; en la ciudad de Montevideo y que fue convocada por el gobierno de Estados Unidos.

Para preparar la posición que México presentaría, el nuevo presidente, Abelardo Rodríguez, formó una comisión con el Gral. Calles y los secretarios de Relaciones Exteriores y de Hacienda, Manuel Puig Casauranc y Alberto J. Pani respectivamente. Cada secretario trabajó por su lado. Con el ingeniero Pani colaboraron Eduardo Suárez y Manuel Gómez Morín. Cuando las propuestas estuvieron terminadas, la aceptada fue aquella elaborada por el Dr. Puig basada en los lineamientos del general Calles. En esencia, proponía que en el continente americano se estableciera un sistema monetario basado en la plata, se aceptaran pagos internacionales en ese metal y se aprobara una moratoria de diez años para la deuda externa y sus intereses.

Eduardo Suárez opinaba que esa propuesta no tenía ninguna posibilidad de ser aprobada por los países del continente debido a que estaban tratando de negociar créditos en Europa y no les convenía declararse en moratoria;³⁸ hizo saber esta opinión tanto al Dr. Puig como al general

³⁸ *Ibid.*, p. 77.

Calles. Sin embargo, Calles mantuvo su propuesta y la posición oficial mexicana reclamó para la plata una función monetaria en el Mercado Internacional Panamericano. De todas maneras, Suárez aceptó la invitación para integrarse a la delegación que partiría rumbo a Montevideo. El siguiente comentario de sus memorias expresa su sencillez:

...con gran sorpresa mía, el señor doctor Puig me había hecho formal invitación para que lo acompañara como delegado a la Conferencia de Montevideo. Advertí al señor doctor Puig que él sabía cuál era mi opinión acerca de los proyectos que él llevaba en materia económica, pero me contestó que eso no importaba, porque los problemas económicos no eran los únicos que se tratarían en la Conferencia, y que había muchos otros temas sobre los cuales yo le podría prestar valiosa colaboración. Cuando comenté posteriormente con el señor ingeniero Pani aquella charla, me preguntó que por qué si yo no estaba de acuerdo con los proyectos del doctor Puig, había aceptado acompañarlo como miembro de su delegación; le contesté que francamente, el motivo principal que había tenido para aceptar eran mis deseos de conocer los países del sur, y que probablemente no tendría otra oportunidad para visitarlos; que yo bien sabía que el plan económico del doctor Puig sería rechazado en el momento de abrirse la Conferencia, y que por lo tanto yo no tendría ningún compromiso respecto al plan y podría lealmente colaborar con el doctor Puig.³⁹

Como Suárez lo había previsto, la propuesta mexicana obtuvo un rotundo rechazo el primer día de la conferencia, pero la delegación mexicana siguió participando. El, junto con el secretario Puig y Manuel J. Sierra, estuvo en la comisión sobre Derecho Internacional; presidió la tercera subcomisión y allí obtuvo aceptación a sus planteamientos sobre el derecho de los Estados ante la negación o retardo en la impartición de justicia. También planteó, con éxito, la propuesta mexicana de fundar un banco para financiar el desarrollo de América Latina.⁴⁰

³⁹ *Ibid.*, pp. 79-80.

⁴⁰ Esta propuesta se fundamentó en un estudio elaborado por Daniel Cosío Villegas titulado "Estudio sobre la creación de un organismo económico financiero panamericano"

A pesar del rechazo de la propuesta principal de México y del ambiente de la primera reunión, la delegación nacional no fracasó, ya que los verdaderos objetivos no estaban en lo que explícitamente se pedía para la plata, sino en lo que se podría lograr pidiéndolo en una conferencia panamericana:

...la verdadera intensión de la iniciativa mexicana en Montevideo no era otra que el acercamiento con los Estados Unidos para la mejor negociación bilateral de los asuntos económicos de ambos países, política que, por lo demás, había sido iniciada varios años atrás en un esfuerzo por lograr mayor estabilidad en el desarrollo económico de México.⁴¹

El beneplácito del presidente Abelardo Rodríguez con los resultados de la conferencia se expresó en la felicitación que hizo a Calles por el optimismo del delegado norteamericano, Señor Cordell Hull, quien basado en la posición mexicana apreciaba que en Montevideo se había generado “un nuevo espíritu inspirado en la política del buen vecino”.⁴²

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Al año siguiente, el 1º de diciembre de 1934, el general Lázaro Cárdenas asumió la presidencia de la República nombrando como secretario de Hacienda a Narciso Bassols. En esta gestión que duró apenas seis meses y medio se desmonetizó la plata y como única moneda con circulación legal quedó la fiduciaria del Banco de México. La medida fue propuesta al presidente Cárdenas por Bassols cuando, a principios de 1935, el precio

publicado en *Temario Económico y Financiero*, México, SRE, 1934, pp. 171-227. Los frutos de esta propuesta se expresaron, posteriormente, en la creación del Banco Interamericano de Desarrollo.

⁴¹ Marcos Tonatiuh Aguila, “Revolución, diplomacia y crisis: México en Montevideo, 1933”, en *Fuentes Humanísticas*, número 10, p. 109. En este artículo se demuestra que se trató de una estrategia planteada por el general Calles.

⁴² Marcos Tonatiuh Aguila, *op. cit.*, p. 108.

internacional de la plata subió tanto, que puso en peligro la circulación interna constituida en buena proporción por monedas con contenido argénteo. El 27 de abril de ese año se aprobó una nueva ley monetaria y la Secretaria de Hacienda recogió de la circulación la plata desmonetizada a través del banco central y de los bancos privados, evitando la fundición de piezas y exportación del metal.

Mientras se llevaba a cabo este proceso se dio el incidente que provocó el rompimiento entre el presidente Cárdenas y el general Calles que, entre otros efectos, tuvo la renuncia del secretario de Hacienda. En sustitución fue nombrado Eduardo Suárez el 17 de junio de 1935; en un momento de inestabilidad política pero también de culminación de la reforma que desechó la pieza metálica consecuencia del caos revolucionario; con un conjunto de bancos establecidos al amparo de las nuevas leyes y con los sólidos cimientos de una estructura fiscal que se venía levantando por encima de los destrozos que la etapa armada revolucionara había infligido a la hacienda pública porfirista. Es decir, la estructura legal e institucional que sostendría la acción económica del Estado posrevolucionario estaba casi completa. A desarrollar esa estructura y a impulsar el crecimiento económico se dirigieron los trabajos de Eduardo Suárez en los años en que fue secretario de Hacienda del presidente Lázaro Cárdenas; durante el segundo quinquenio de la década de los treinta.

En los treinta, Suárez fue quien más tiempo duró en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Entre 1930 y 1940 le antecedieron Luis Montes de Oca, Alberto J. Pani, Marte R. Gómez y Narciso Bassols: cuatro funcionarios.⁴³ También fue el primer secretario de la hacienda posrevolucionaria que duró más de diez años seguidos en el puesto⁴⁴ y uno de sólo tres habidos en el México independiente.

⁴³ Luis Montes de Oca ocupó el cargo de secretario de Hacienda entre febrero de 1927 y enero de 1932; Alberto J. Pani, en su segundo periodo, de febrero de 1932 a septiembre de 1933; Marte R. Gómez se hizo cargo del despacho mientras el general Calles ocupó el puesto formalmente, de fines de septiembre de 1933 al 29 de noviembre de 1934, y Narciso Bassols del 1º de diciembre de 1934 a mediados de junio de 1935.

⁴⁴ Del 15 de junio de 1935 al 29 de noviembre de 1946.

No es posible atribuir a quien encabeza una secretaría de Estado todo lo que en el Estado se realiza. Muchos son los individuos que llevan a cabo los proyectos y tareas cotidianas de la Secretaría de Hacienda y la gestión a la que nos referimos no es la excepción. Sin embargo, es innegable que el secretario imprime a la institución un toque personal que deriva de sus ideas sobre cómo debe dirigirse el país, sus posibilidades materiales de llevarlas a cabo, del momento histórico y de las circunstancias que vive. En México, por lo general, el secretario de Hacienda es el engrane entre las ideas del presidente de la República sobre lo económico y el país; es el encargado de dirigir los esfuerzos y los recursos para lograr objetivos del programa económico que, en este caso, estaban en el Plan Sexenal. Eduardo Suárez cumplió esta función de manera decidida, firme, comprometida e inteligente.

No se puede afirmar de manera categórica que él realizó tal trabajo puesto que no lo hizo solo, simplemente diremos que el trabajo se hizo sabiendo que aunque de manera directa no haya realizado todos los esfuerzos que éste implicó, él estuvo presente ideando, proponiendo, dirigiendo, gestionado, discutiendo, decidiendo y defendiendo ese proyecto.

Sobre su nombramiento Suárez menciona en sus memorias:

...cuando el señor presidente me ofreció la Secretaría de Hacienda, me creí obligado, después de darle las gracias por el honor que me hacía, a manifestarle que creía que él cometería un error al nombrarme y yo al aceptar el cargo. "Conozco, le dije, lo bastante el funcionamiento de la Secretaría de Hacienda para haberme dado cuenta de que a ella concurren gentes que van a pedir lo que consideran está en su derecho o a eximirse de obligaciones a las cuales creen no estar obligados; al no recibir satisfacción se tornan airados contra el secretario de Hacienda. Además, los compañeros de gabinete quisieran llevarse para su propia secretaría todas las rentas, bien exiguas, de la Federación, y al no ser cumplidos sus deseos, consideran que hay móviles ocultos por los cuales el secretario de Hacienda trata de deslucir su labor; en estas condiciones el único apoyo que encuentra el secretario de Hacienda es la confianza que le tenga el señor presidente, y esa confianza no me creo merecedor de tenerla, pues apenas me conoce personalmente." El señor general Cárdenas, después de haberme escuchado con la tranquilidad que le era característica, me dijo que, efectivamente,

tenía o había tenido pocas oportunidades de conocerme personalmente, pero que me equivocaba al decir que no gozaba de su confianza, por haber seguido mi trayectoria en el gobierno y por referencias que tenía de amigos comunes. “Por lo demás, me dijo, procure usted conservar esa confianza de que hoy hago mérito, porque, en el momento que la pierda, tiempo me faltará para despedirlo del cargo que hoy le ofrezco.” Ante tan franca declaración del señor presidente, acepté el cargo e inmediatamente tomé posesión de mi puesto.⁴⁵

Llama la atención esta visión de Suárez sobre su nombramiento como secretario de Hacienda, porque hacia 1935 llevaba nueve años de trabajar en cuestiones relacionadas con asuntos hacendarios. La deuda por daños durante la Revolución, si bien por el monto era menos importante que la contraída con el Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México, permitió a los gobiernos posrevolucionarios conquistar paulatinamente un espacio en el entorno internacional al ser resuelta en comisiones mixtas; el acuerdo de ventas de plata de 1933 había tenido un efecto benéfico para la economía mexicana que había podido salir de la crisis antes, incluso que otros países; la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito sentó las bases legales para la reconstrucción de la circulación de los títulos de valor, indispensable para la existencia de un sistema crediticio. Quizá Suárez, entonces, no tendría una relación personal con Cárdenas pero no era nada ajeno a las necesidades de la Secretaría de Hacienda ni al proyecto del Estado posrevolucionario.

El sistema financiero

Esta gestión de Suárez en lo relativo al sistema financiero se dirigió a garantizar el mercado interno para las instituciones mexicanas, a impulsar los bancos públicos y a fortalecer al Banco de México en sus funciones de regulador monetario y como banco de bancos. El 22 de agosto de

⁴⁵ Eduardo Suárez, *ibid.*, pp. 101-102.

1935, a escasos dos meses de haber tomado el cargo Suárez, se aprobó la Ley General de Instituciones de Seguros en cumplimiento del Plan Sexenal que se propuso nacionalizar. El texto tuvo como punto de partida lineamientos de la General de Instituciones de Crédito de 1932, que introdujo la figura de las instituciones nacionales de crédito como aquellas

...constituídas con intervención del Estado Federal, bien que éste suscriba la mayoría del capital, bien que aun en el caso de no hacerlo, el Estado se reserve el derecho de nombrar la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, o de aprobar o vetar las resoluciones que la Asamblea o el Consejo tomen.⁴⁶

Entre 1936 y 1939 se aprobaron varios decretos que fueron estableciendo medidas radicales que dieron fines sociales a estas instituciones, definieron las características del mercado al que debían dirigirse y establecieron criterios para el comportamiento de las empresas del ramo tanto públicas como privadas. Un ejemplo de ello son la preferencia que debían dar los gobiernos Federal, del Departamento del D.F. y de los estados de la República, a las instituciones públicas en la contratación de seguros sobre bienes de su propiedad; la aprobación del seguro de grupo para trabajadores de una misma empresa, para sindicatos o uniones de trabajadores, para uniones de crédito popular, y para los cuerpos del ejército, de policía y de bomberos.

Otro ejemplo es que se estableció cómo debían invertirse el capital, las reservas estatutarias y las reservas técnicas de las instituciones de seguros.⁴⁷ Esta disposición que era inherente a los objetivos de creación, por ejemplo, de la empresa pública Seguros de México, S.A, no fue aceptada por las compañías de seguros extranjeras que decidieron cerrar las puertas de sus sucursales en el país.

⁴⁶ Artículo 2º, *Ley General de Instituciones de Crédito* de 25 de agosto de 1935, en SHCP, "Legislación sobre Seguros", tomo II, p. 10.

⁴⁷ Decreto de 29 de agosto de 1936; Decreto de 13 de noviembre de 1936; Decreto de 27 de junio de 1937; Decreto de 28 de mayo de 1938; Decreto de 30 de diciembre de 1939 en SHCP. Esta Ley no se reformó sino hasta 1946 cuando se flexibilizaron algunas disposiciones.

Otro elemento fue que, mediante leyes especiales, se dio a la Secretaría de Hacienda la competencia exclusiva para adoptar “todas” las medidas relativas a la creación y funcionamiento de las instituciones nacionales de crédito. Este hecho significó poner en manos del Ejecutivo Federal, además de un gran poder para dirigir el comportamiento económico, amplios segmentos del mercado crediticio. Así, se crearon y comenzaron a funcionar varios bancos públicos, entre ellos el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que para 1936 ya había concedido créditos en los 29 estados de la República, el Banco de Comercio Exterior y Almacenes Nacionales de Depósito.⁴⁸

Por otra parte, se aprobó —el 28 de agosto de 1936— la Ley Orgánica del Banco de México, cuya Exposición de Motivos define como su función más importante la regulación de la emisión y circulación monetaria, de los cambios sobre el exterior y del mercado de dinero. Es decir, aquellas funciones que garantizaban al Estado el control del instrumento monetario. En la ley y en los hechos, esta función tenía preferencia sobre todas las demás, lo que se entiende, porque para Suárez la política monetaria era lo fundamental para impulsar el desarrollo económico.⁴⁹

Aun cuando la monetaria subordinaba las demás funciones, la Ley Orgánica dio también mucha fuerza al Banco de México como banco de reserva para las instituciones privadas. La ley buscaba que los bancos privados utilizaran sus recursos de tal forma que el central pudiese auxiliarlos para evitar quiebras sin poner en riesgo sus funciones monetarias. Esto se logró ligando, subordinando y controlando, cada vez más, a los bancos privados al Central. En el caso de las reservas, lo estipulado por la Ley Orgánica constituyó un punto de llegada de un proceso de centralización de recursos, antes en poder de cada banco. Los primeros seis años de la década de los treinta fueron testigos de grandes transfor-

⁴⁸ Antes de la presidencia de Cárdenas se habían fundado el Banco Nacional de Crédito Agrícola en el año de 1926, la Asociación Hipotecaria Mexicana y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos en 1933 y Nacional Financiera en 1934.

⁴⁹ Suárez pensaba que no se podía cobrar impuestos altos al pueblo de México.

maciones. Se pasó de una situación donde cada banco mantenía sus propias reservas a otra donde estando depositadas en el Banco de México debían complementarse con la proporción de los depósitos que el instituto central definiera con fines de estabilidad monetaria. Para llegar a este punto se pasó por una etapa intermedia donde las reservas de los bancos privados se concentraron en un organismo mixto dirigido por representantes gubernamentales y privados, presidía el secretario de Hacienda y participaban funcionarios del banco central y representantes de algunos bancos privados.⁵⁰

Otro aspecto de la Ley Orgánica del Banco de México de 1936 fue que se prohibieron las operaciones de crédito con los gobiernos locales o municipales, lo que consagró al gobierno federal como centro impulsor de la economía

Fue esta definición del mercado crediticio y la concentración del poder y decisión económico en el Ejecutivo y en el gobierno federal lo que estuvo en la base de la oposición del sector empresarial* a la política financiera del presidente Cárdenas. Gómez Morín, exponente de dicho sector, consideró que el Estado invadía áreas que correspondían a la iniciativa privada y que generaba prácticas dañinas para un correcto funcionamiento del sistema financiero. Opinaba que para financiar al Banco Agrícola y al Banco de Crédito Ejidal, se desorganizó el sistema que, en 1932, había organizado a los bancos privados en torno del banco central.⁵¹

En síntesis, la oposición empresarial a la política crediticia cardenista se basó en que:

1. El Banco de México pasó de una función exclusivamente reguladora a otra donde dictaba el comportamiento que debían registrar las instituciones privadas para mantener la concesión.
2. Se marginaba a los bancos privados del mercado crediticio que abrían los proyectos gubernamentales.

⁵¹ Este organismo fue la Junta Central Bancaria que se creó en 1931.

⁵² James W. Wilkie, *op. cit.*, pp. 38-39.

* Cuyo exponente intelectual más importante fue Manuel Gómez Morín.

3. Se generaban prácticas inadecuadas en las relaciones entre las autoridades y los empresarios del ramo. Gómez Morín decía:

...Se ha hecho una interpretación “regaliana” de la ley, que considera el acto de otorgar concesión como un favor que el Estado puede o no dispensar, a voluntad, independientemente de que existan los requisitos objetivos que la ley señala para obtener la concesión. Tal estado de cosas es insostenible, a menos que se cambie la situación jurídica del sistema.⁵²

El presupuesto y el sistema fiscal

A la par con el fortalecimiento del Estado en lo monetario y financiero, en la gestión de Eduardo Suárez se vivió un gran fortalecimiento del presupuesto como instrumento de desarrollo.

El 26 de diciembre de 1935 se aprobó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. En ella, toda la fase presupuestaria quedó a cargo del Poder Ejecutivo, que dispuso del 31 de julio al 10 de diciembre de cada año, más cuatro meses, para que la Secretaría de Hacienda y las demás dependencias llevaran a cabo las fases de planeación, discusión y revisión del Proyecto de Presupuesto. Este se mandaba a la Cámara de Diputados para su aprobación, a más tardar el 15 de diciembre. Si bien se establece que la SHCP daría a las cámaras todos los datos que solicitaran, es evidente que la información mandada no tenía la función de contribuir a la revisión ni discusión del proyecto sino a su comprensión. En palabras de la ley: “...contribuir a la mejor inteligencia de las proposiciones contenidas en el proyecto...”⁵³ También se estableció que sería la propia SHCP la encargada de vigilar la aplicación del presupuesto aprobado por las cámaras.

⁵² Archivo Manuel Gómez Morín, “Memorándum, Ley General de Instituciones de Crédito”, expediente en proceso de clasificación.

⁵³ “Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación”, *Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1935, p. 1518.

Estos elementos que pusieron en manos del Presidente de la República el control del instrumento presupuestario tuvieron efectos en las facultades del Poder Legislativo. Manuel Gómez Morín criticó severamente la ley diciendo:

...contiene preceptos que indebidamente restringen o condicionan el ejercicio de facultades propias e irrenunciables de la Cámara de Diputados y del Congreso, y que son notoriamente contrarios a la Constitución y tienden a impedir su cumplimiento... la Comisión de Presupuesto no tendrá los treinta días que concede el artículo 81 del Reglamento Interior del Congreso para rendir un dictamen meditado y ...suponiendo posible que la citada comisión en sólo ocho días pueda estudiar el proyecto de presupuesto y dictaminar sobre él, la Cámara de Diputados no podrá en los últimos siete días que restan del periodo ordinario de sesiones, considerar el mencionado proyecto de presupuesto ni resolver sobre él con la seguridad que demandan el cumplimiento de una de las más esenciales tareas que a la cámara competen. La opinión pública, por último, no tendrá ocasión de conocer el presupuesto y de manifestarse sobre el programa de gobierno que ese proyecto exprese. Todo el mecanismo que la Constitución establece al efecto, queda destruido o convertido en un simple formulismo indigno y engañoso.⁵⁴

Cuando Suárez tomó el puesto de secretario de Hacienda, el Impuesto sobre la Renta, núcleo del nuevo sistema fiscal posrevolucionario, tenía poco más de diez años de aplicación y se afianzaba progresivamente como fuente de ingresos. Sin embargo, quedaban pendientes de resolver dos aspectos centrales: el aspecto jurisdiccional de la tributación y la definición de competencias impositivas entre federación y estados de la República.

Para el primer aspecto se aprobó, el 27 de agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal que dio origen a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación destinado "...a la organización de los servicios de justicia fiscal, con objeto de proteger los derechos particulares lesionados por

⁵⁴ Archivo Manuel Gómez Morín, *Documento sobre Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación*, aprobada el 26 de diciembre de 1935. Expediente en proceso de clasificación.

resoluciones ilícitas.”⁵⁵ Los fallos de este órgano se harían en representación del Poder Ejecutivo por delegación de facultades; sería independiente de toda otra autoridad administrativa, incluida la Secretaría de Hacienda; los magistrados serían nombrados por el presidente de la República a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ratificados por el Senado y durarían en su cargo seis años.

Con esta ley se dio fin a una discusión, de años, sobre el carácter administrativo o judicial que debían tener los juicios que emprendiera el poder público contra deudores de la hacienda o los particulares contra el poder público ante resoluciones injustas. El Tribunal Fiscal de la Federación quedó concebido como un tribunal administrativo que comenzó a funcionar a principios de 1937 y la ley que lo instituyó rigió durante 30 años la aplicación de la justicia fiscal.

El otro aspecto urgente a resolver por los gobiernos posrevolucionarios era la delimitación de los campos impositivos entre Federación y estados porque la diversidad de leyes y de impuestos entre entidades federativas generaba doble imposición sobre las mismas fuentes. Desde la Convención Nacional Fiscal, celebrada en 1924, entre representantes de los gobiernos de los estados y funcionarios de la Secretaría de Hacienda, se había acordado unificar impuestos locales y distribuir competencias entre Federación y entidades. Este, que constituyó el plan de la hacienda posrevolucionaria, halló impedimento fuerte en la oposición de los estados que se negaron a disminuir su capacidad para cobrar impuestos. Sin embargo, los secretarios de Hacienda, previos a Suárez, habían minado paulatinamente esa resistencia ofreciendo, a cambio del plan trazado, disminuciones en la contribución que las entidades debían pagar a la Federación.

En 1936 se elaboró un proyecto de reformas constitucionales cuyos planteamientos centrales consagraban para la Federación el cobro exclusivo de varios impuestos, estableciendo que entidades federativas y municipios recibirían participaciones, en muchos casos, superaban el monto

⁵⁵ SHCP, *México a través de los informes presidenciales*, tomo II, p. 521.

que las entidades podían cobrar por sí mismas y les allegaría recursos de impuestos que en varios estados no se cobraban.

Los impuestos sobre los que el proyecto proponía exclusividad para la Federación eran: el Impuesto sobre la Renta, los impuestos al comercio exterior, el que se cobraba sobre recursos naturales propiedad de la Nación, sobre instituciones de crédito, los especiales a la producción industrial, los que pagan rifas y loterías, los impuestos sobre maderas y bosques, los derechos sobre servicios públicos y concesiones federales. Como impuestos exclusivos de los estados quedaría el impuestos sobre la propiedad territorial y el impuesto general al comercio y la industria que aún no se establecía en México.

Por otra parte, el proyecto sugería que las oficinas federales de hacienda fuesen las únicas que recaudaran tanto los impuestos federales como los locales. De esta manera se evitarían los conflictos de la época generados por la separación de la recaudación estatal y la federal; se facilitaría a los causantes el pago de impuestos; se disminuirían los gastos de operación; y se apoyaría a los estados con problemas para su recaudación.

Además, se proponía el establecimiento de la Convención Nacional Fiscal que tendría una Comisión Permanente y que propondría la delimitación de la competencia tributaria entre Federación, estados y municipios en aquellos asuntos que no estuvieran definidos y aprobarían medidas para uniformar los sistemas tributarios locales.

Este proyecto sometido a la consideración de los gobernadores de las entidades no se llevó a cabo de manera inmediata tal y como se planteó, pero dio origen a reformas posteriores que introdujeron el sistema de participaciones.⁵⁶

En 1938 se aprobó el Código Fiscal de la Federación. En él no se delimita explícitamente la competencia de la Federación y de las entidades en el cobro de impuestos. La preeminencia del poder federal sobre el estatal se hizo por la vía de los hechos con un carácter administrativo.

⁵⁶ La Ley de pago de participaciones de Ingresos Federales se aprobó el 30 de diciembre de 1940, a inicios de la presidencia de Manuel Avila Camacho cuando Eduardo Suárez fue ratificado como secretario de Hacienda.

Con esto se dio fin a la situación de estancamiento que vivía la discusión entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de los estados; discusión donde la primera quería que los segundos aceptaran una ley que disminuyera sus capacidades en el cobro de impuestos, cosa que no ocurrió. De esta manera y aun cuando, desde 1928, se había definido el acuerdo entre Federación y estados en el sentido mencionado como “el objetivo” del Código Fiscal, éste del año 1938 únicamente estableció las obligaciones tributarias de las personas físicas y morales; quiénes estarían sujetos a pagos fiscales, las condiciones para la reducción, prescripción y cancelación de impuestos; las fases oficiosa y contenciosa del procedimiento tributario; las infracciones y las sanciones.

Con ello, el secretario de Hacienda logró establecer una relación de cooperación tributaria entre Federación y estados. En julio de 1940, a seis meses de terminar el gobierno del presidente Cárdenas, se aprobó una reforma a la fracción X del artículo 73 constitucional que federalizó algunos impuestos. Para estas fechas el Banco de México pagaba participaciones a las entidades federativas por cuenta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A decir del presidente Cárdenas se había logrado

...un pago oportuno, una evidente simplificación de trámites y una eficiencia casi absoluta, a más del aumento en la recaudación tanto del Erario Federal como de los Erarios Locales.⁵⁷

El petróleo y la intervención económica

A partir del convenio de venta de plata, firmado por Suárez en 1933, la economía nacional registró una mayor actividad económica. Las acciones desarrolladas por la política económica del presidente Cárdenas, a través de la Secretaría de Hacienda, insertas en mejores condiciones de

⁵⁷ “Iniciativa de ley sobre el pago de participaciones en ingresos federales”, en *Memoria de la SHCP...*, vol. V, p. 332.

la economía internacional, generaban mayores exportaciones, más inversiones y más empleo. Los ingresos federales que en 1935 no alcanzaban los niveles de 1925, comenzaron a subir registrando un alza que solamente enfrentaría escollos en 1938. Entre 1935 y 1937 los ingresos recaudados fueron superiores a los estimados, lo que permitió la elevación del presupuesto que inmediatamente volcaban los recursos en actividades económicas. Gracias al aumento de los ingresos públicos se siguieron pagando al gobierno de Estados Unidos las anualidades acordadas, en 1932, en la Comisión de Reclamaciones en la que Suárez participó como negociador. Sin embargo, esta situación de bonanza y prosperidad cambió en 1938. A partir de octubre de 1937 el mercado norteamericano sufrió una depresión que afectó la economía nacional generando una balanza de pagos deficitaria.

Desde el inicio de su gestión, Eduardo Suárez se esforzó por suprimir las exenciones de impuestos que gozaban, desde principios de siglo, las compañías extranjeras: las petroleras, las telefónicas y las telegráficas, principalmente. A partir de 1935, los ingresos del Erario Federal se vieron beneficiados por los impuestos adicionales cobrados a estas compañías. Sin embargo, en 1938, el déficit en la balanza de pagos, la agudización del flujo de capitales hacia el exterior y el conflicto con las compañías petroleras llevó, el 18 de marzo, al decreto de su expropiación y a que el Banco de México se retirase del mercado de cambios. El valor del peso se sometió a flotación.⁵⁸ Todo esto más la disminución inmediata que la expropiación generó en los ingresos públicos trocaron el crecimiento por estancamiento.

Surgió una viva controversia entre la banca privada y la Secretaría de Hacienda, acerca de cómo hacer frente a los múltiples problemas que se crearon con la expropiación petrolera y a la que, además de las dificultades de orden interno, se sumó la actitud francamente hostil de los mayores

⁵⁸ Esta flotación duró hasta octubre de 1940 cuando el valor del peso fue fijado en \$4.85 pesos por dólar. Marco Antonio González Gómez, "Las devaluaciones en México", en *Cronología de eventos crediticios y bancarios de 1536 a 1976*, México, Tesis, FCPyS-UNAM, 1978, pp. 157-178.

centros políticos y financieros del mundo. La banca sostenía que como intermediaria entre el público ahorrador y los usuarios del crédito, no podía prestar más recursos que los que los depositantes les prestaban. El secretario de Hacienda, por su parte, argumentaba que los depósitos bancarios, conforme a la teoría monetaria, son simplemente deudas de los bancos, y consecuentemente las instituciones de crédito podían crear recursos a través de sus préstamos sin necesidad de que los ahorradores se los llevaran. Había, claro, el riesgo de que, formados los “depósitos”, los titulares pidieran a los bancos la entrega de moneda nacional. Para prever esa eventualidad, el gobierno ofreció recomendar al Banco de México que en caso necesario, apoyaría con redescuentos a las instituciones que llegasen a tener problemas de caja. Don Luis Montes de Oca [director del Banco de México], no sin cierta honesta resistencia, planteó al Consejo de la institución que suspendiera las reglas de operación del banco para poder cumplir el ofrecimiento del secretario de Hacienda.⁵⁹

Los cambios cuya aceptación pidió Montes de Oca al Consejo de Administración del Banco Central se aprobaron el 28 de diciembre de ese año, cuando se reformó la Ley Orgánica del Banco de México. Esta ley le quitó la prohibición de otorgar créditos a los bancos asociados a fin de que ampliaran sus operaciones. También se autorizó que el gobierno federal emitiera Certificados de Tesorería que darían rendimientos, estarían garantizados por ingresos federales a percibir y se aceptarían en el pago de impuestos; el Banco de México podría utilizarlos en sus operaciones con los asociados, comprarlos y venderlos en el mercado.

Después de todos los cambios legales e institucionales que se venían ejecutando desde 1935, estas disposiciones fueron la gota que derramó el vaso porque rompieron con las ideas básicas que sobre las funciones del Banco de México rigieron entre 1925 y 1932. El equipo que desde la década de los veinte participaba en la definición jurídica e institucional del México posrevolucionario se fragmentó. Varios consideraron las medidas

⁵⁹ Antonio Carrillo Flores, “Acontecimientos sobresalientes en la gestación y evolución del Banco de México”, en *Cincuenta años de banca central*, México, BM/FCE, 1976, pp. 27-53.

como formas ilegales de financiar al gobierno. Miguel Palacios Macedo renunció al Consejo de Administración del Banco de México, Manuel Gómez Morín se alejó de Eduardo Suárez, quien era su amigo y había participado en la redacción de la ley de 1931, donde se señalaba que el Banco de México, en ningún caso, aprobaría este tipo de créditos.⁶⁰

Antonio Carrillo Flores ofreció una explicación sobre esta ruptura con Suárez de varios con quienes había compartido esfuerzos principales de la construcción económica posrevolucionaria: el secretario de Hacienda también estaba en contra del crédito circulatorio, del gasto excesivo para burocracia y de las construcciones innecesarias, pero dispuesto a apoyar la política social del presidente.

La ruptura fue el costo político de las medidas tomadas a fines de 1938, pero en lo económico, el efecto fue favorable para el gobierno puesto que le permitieron enfrentar la difícil situación. En cuanto a la expropiación, pocos días después, Eduardo Suárez se dedicó a buscar un acuerdo de indemnización con las compañías petroleras, las cuales en una actitud sumamente hostil no querían aceptar la resolución mexicana y trataron de que el gobierno estadounidense presionara al mexicano en su favor. El secretario de Hacienda obtuvo el primer éxito de esas negociaciones cuando, en 1940, la compañía Sinclair aceptó la indemnización que el gobierno mexicano pagó ese mismo año. Antes de que terminase el sexenio, en la conferencia de La Habana, Suárez logró bases para un arreglo definitivo con el resto de las compañías petroleras norteamericanas.

En su último informe de gobierno, el presidente Cárdenas informó sobre a lo que se habían dedicado los presupuestos de su gestión, además de a los gastos administrativos gubernamentales, a la construcción de caminos, obras de irrigación, ferrocarriles, escuelas, obras marítimas, abastecimiento de agua, plantas eléctricas, obras hidráulicas, construcciones militares, saneamiento de puertos, edificios públicos federales, educación, servicios de organización, control y fomento de la producción

⁶⁰ Manuel Gómez Morín y otros comenzaron a organizarse para fundar lo que sería el Partido Acción Nacional en 1938.

agrícola y ganadera, bancos públicos, Ingenio de Zacatepec; mencionaba que con todas estas obras

...el crecimiento del gasto público se justifica por la necesidad de acometer la ingente tarea constructiva de la Revolución en un país de gran riqueza potencial, pero que sólo puede ser hecha efectiva a costa de inversiones, obras y servicios de ejecución muy costosa.⁶¹

Tres meses después, Lázaro Cárdenas transmitió el poder presidencial a Manuel Avila Camacho. Terminaban la fase de edificación del régimen posrevolucionario, la década de los años treinta, un sexenio presidencial y la primera gestión de Eduardo Suárez como secretario de Hacienda. Como legado quedaban una legislación bancaria y fiscal cuyos fundamentos rigieron por más de treinta años, un conjunto de bancos capaz de apoyar la política económica, una estructura presupuestal acorde con el proyecto de desarrollo, sólidas negociaciones de deuda externa. La tarea del régimen en los años siguientes sería el impulso al desarrollo. Para colaborar en ello, Eduardo Suárez fue nombrado, una vez más, titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuentes consultadas

Archivos

Archivos Económicos de la Biblioteca Lerdo de Tejada, SHCP
Archivo Manuel Gómez Morín.

⁶¹ "Lázaro Cárdenas, 1° de septiembre de 1940, en la apertura del periodo ordinario del primer año de sesiones del 38° Congreso de la Unión", en *México a través de los informes presidenciales*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, vol. 4, p. 560.

Documentos impresos

“Código Fiscal de la Federación”, *Diario Oficial*, México 31 de diciembre de 1938.

“Ley de Justicia Fiscal”, *Diario Oficial*, México 31 de agosto de 1936.

“Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación”, *Diario Oficial*, México 31 de diciembre de 1935.

“Ley monetaria de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial*, México, 27 de julio de 1931.

Banco de México, *Informe anual*, 1931.

SHCP, *Bibliografía de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1821-1942*, México, SHCP, 1943.

SHCP, *Legislación Bancaria*, México, 1980.

SHCP, *Legislación Monetaria*, México, SHCP, 1959.

SHCP, *Legislación sobre deuda pública*, vol. 1, México, SHCP, 1958.

SHCP, *Legislación sobre el Banco de México*, México, SHCP, 1958.

SHCP, *Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1º de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940*, México, SHCP, 1964.

SHCP, *México a través de los Informes Presidenciales*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, vol. 4.

SHCP, *Legislación sobre seguros*, tomo II, México, SHCP.

Bibliohemerografía

Banamex, *Examen de la situación económica de México*, México, 1978.

Bassols, Narciso, “Comunicado sobre la reforma monetaria al presidente Lázaro Cárdenas”, en *Obras*.

Cárdenas, Enrique, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, El Colegio de México-FCE, 1994.

Cárdenas Rojo, Enrique, *La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Trillas, 1976.

Carrasco Puente, Rafael, *Iconografía de Hacienda: secretarios y encargados del ramo, desde que se inició la Revolución Mexicana de 1910 hasta la fecha*, México, SHCP, 1948.

Carrillo Flores, Antonio, "Acontecimientos sobresalientes en la gestación y evolución del Banco de México", en *Cincuenta años de banca central*, México, BM/FCE, 1976.

Cosío Villegas, Daniel, "Estudio sobre la creación de un organismo económico financiero panamericano", en *Temario Económico y Financiero*, México, SRE, 1934.

De María y Campos, Alfonso, *Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)*, México, UNAM, 1980.

Díaz de Ovando Clementina y Elisa García Barragán, *La Escuela Nacional Preparatoria. Los afanes y los días. 1867-1910*.

Diccionario Porrúa, Historia, biografía y geografía de México, México, Porrúa, 1986.

González Gómez, Marco Antonio, *Cronología de eventos crediticios y bancarios de 1536 a 1976*, México, Tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1978.

"Las devaluaciones en México", en *Cronología de eventos crediticios y bancarios de 1536 a 1976*, México, tesis, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1978.

González Prieto, Alejandro, *Proceso formativo de la Ley Federal del Trabajo*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1981.

INEGI, *Estadísticas históricas de México*, México, INEGI, 1994, 2 vols.

Manero, Antonio, *La revolución bancaria en México. Una contribución a la historia de las instituciones de crédito en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957.

Mendieta y Núñez, Lucio, *Historia de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 1956.

Relchkiman Kirk, Benjamin (coordinador), *Exposición de Motivos de la Ley de Ingresos de la Federación, 1929-1986*, Textos de Economía de la ENEP Aragón, México, UNAM, 1988, vol. 1.

Sierra Carlos J., *Historia de la administración hacendaria*, México, 1933.

Suárez Aransolo, Eduardo, "Curso de Derecho Industrial", texto mecanografiado.

Suárez Aransolo, Eduardo, *Comentarios y recuerdos, 1926-1946*, México, Editorial Porrúa, 1977.

Suárez Dávila, Francisco, "Bosquejo Biográfico", en *Comentarios y Recuerdos, 1926-1946*, México Editorial Porrúa, 1976.

Tonatiuh Aguila, Marcos M., "Revolución, diplomacia y crisis: México en Montevideo, 1933", en *Fuentes Humanísticas*, número 10.

UNAM, *Anuario Estadístico 1959*, México, UNAM, Secretaría General.

Wilkie James, W. y Edna Monzon de Wilkie, *México visto en el siglo XX. Entrevistas con Manuel Gómez Morín*.

Yanes Ruiz, Manuel, *El problema fiscal en las distintas etapas de nuestra organización política*, México, SHCP, 1959.

Zebadúa, Emilio, "En defensa de la economía mexicana. Una carta de Manuel Gómez Morín", en *Un recorrido por archivos y bibliotecas privados, II*, Asociación Mexicana de Archivos Privados, Fomento Cultural Banamex y Fondo de Cultura Económica, México, 1997.