

## CAPÍTULO 3

### LA ECONOMÍA MEXICANA EN LOS AÑOS VEINTE

El objetivo de este capítulo es presentar un panorama general sobre las principales características de la economía mexicana durante los años veinte, de manera que se tenga una idea clara del entorno que rodeaba a las actividades industriales antes de proceder a su análisis. En la primera sección se revisarán la estructura demográfica del país y algunos indicadores económicos generales, principalmente la participación relativa de los diferentes sectores. En la segunda sección se discutirán asuntos más específicos que dieron forma al contexto económico e institucional bajo el cual se desarrolló la industria.

#### **3.1. Características demográficas y económicas generales**

El de 1921 fue apenas el cuarto censo levantado en México, los tres anteriores habiéndose realizado en 1895, 1900 y 1910. La población reportada entonces fue 14.3 millones de habitantes, 5.4% inferior a la registrada en 1910 de poco más de 15 millones (Cuadro 3.1), resultado de las vidas perdidas durante la Revolución, de una seria epidemia de influenza en 1918-1919 (Sterrett y Davis, 1928: 74) y de la creciente emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos (Solís, 1970: 97). Sin embargo la población urbana mostró un incremento significativo del 17.8% y así en 1921 representaba 14.6% de la población total en comparación con 11.8% once años atrás. En contraste la población no urbana cayó 8.5% respecto a 1910 pero para 1921 todavía representaba 85.4% del total.

**Cuadro 3.1. Distribución de la población según tamaño de la localidad, 1910-1930**  
(Miles de habitantes)

	1910		1921		1930	
	Número	%	Número	%	Número	%
<i>Total</i>	15,160	100.0	14,335	100.0	16,553	100.0
Urbana 1/	1,783	11.8	2,100	14.6	2,892	17.5
No urbana	13,377	88.2	12,235	85.4	13,661	82.5
Mixta 2/	2,565	16.9	2,355	16.4	2,651	16.0
Rural 3/	10,812	71.3	9,880	68.9	11,010	66.5
Ciudad de México	471.1		661.7		1049.0	
Guadalajara	119.5		143.4		179.6	
Monterrey	78.5		88.5		134.2	
Puebla	96.1		95.5		114.8	
Tampico	16.5		44.8		89.8	
Torreón	34.3		50.9		66.0	
Las 6 ciudades	816.0	5.4	1084.8	7.6	1633.4	9.9

1/ Ciudades con 15 000 habitantes o más.

2/ Localidades entre 2 500 y 15 000 habitantes.

3/ Localidades con menos de 2 500 habitantes.

*Fuente:* Unikel, Luis (1976), *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. México, El Colegio de México. Tomado de Cárdenas (1987: 133).

Estas tendencias opuestas pueden explicarse por tres razones. Primero, como la inseguridad durante la Revolución era mucho mayor en las zonas rurales que en las ciudades, debe haberse incentivado la emigración del campo hacia las zonas urbanas. Segundo, el mayor número de bajas causadas por la guerra civil debió corresponder a personas que habitaban en localidades no urbanas y que abandonaron sus actividades para enlistarse en las filas de las facciones revolucionarias; no es lógico pensar que el revolucionario representativo era artesano, panadero, conductor de tranvía u obrero textil, ocupaciones propias de las ciudades. Tercero, la influenza debe haber golpeado con mayor severidad a las zonas no urbanas, donde los servicios de salud eran más limitados, deficientes o en el peor de los casos inexistentes. Lo más probable es que la causa de los cambios demográficos referidos haya sido una combinación de estos tres factores.

El hecho de que al iniciar los años veinte el 68.9% de la población vivía en localidades de menos de 2500 habitantes y 16.4% en localidades entre 2500 y 15000

habitantes<sup>1</sup> indica que la población mexicana era predominantemente rural o semirural. Sin embargo el proceso de urbanización iniciado años atrás no fue interrumpido, incluso parece haber sido estimulado, por el transcurso de la Revolución. En 1910 las seis ciudades más grandes concentraban 5.4% de la población, esta cifra se elevó a 7.6% en 1921 y a 9.9% en 1930. La población de la ciudad de México era 40% más grande en 1921 que en 1910, la de Monterrey 13% más grande, la de Guadalajara 20%, la de Torreón 48% y la de Tampico casi se triplicó, posiblemente por el auge de las actividades petroleras durante los años diez. La ciudad de Puebla fue la única que registró una ligera caída del 0.6% en su población, pero en 1930 fue 20% más grande que en 1921.

El crecimiento de las ciudades tiene consecuencias importantes porque implica una mayor demanda por bienes de consumo y servicios urbanos, es decir por manufacturas industriales y servicios como el transporte, respecto a bienes rurales; además de que la división del trabajo aumenta al sustituirse los bienes caseros –que se podían fabricar en las economías rurales–, por bienes producidos por agentes más especializados (Cárdenas, 1987: 133-4). De hecho, FitzGerald (2000: 215) estima que la industria fue responsable de aproximadamente 30% del incremento del PIB entre 1921 y 1929, y que debido a la expansión del mercado urbano los principales productos manufacturados fueron textiles y comida procesada.

---

<sup>1</sup> La distribución presentada por los censos de 1900, 1910 y 1921, como aparece en Nacional Financiera S.A. (1974: 5) subestima considerablemente el tamaño de la población rural pues considera como zonas urbanas las localidades con más de 2000 habitantes.

**Cuadro 3.2. Estructura Ocupacional, 1910-1930****(Miles de personas)**

	1910		1921		1930	
	Número	%	Número	%	Número	%
<i>Población total</i>	15,160	100.0	14,335	100.0	16,553	100.0
Población ocupada	5,002	33.0	4,641	32.4	5,352	32.3
<i>Población ocupada por sector</i>	5,002	100.0	4,641	100.0	5,352	100.0
Primario 1/	3,597	71.9	3,490	75.2	3,626	67.8
Industrial	651	13.0	603	13.0	743	13.9
Minería 2/	86	1.7	28	0.6	51	1.0
Industria 3/	565	11.3	575	12.4	692	12.9
Servicios	664	13.3	546	11.8	774	14.5
Transportes y comunicaciones	54	1.1	75	1.6	107	2.0
Comercio y finanzas	249	5.0	271	5.8	268	5.0
Servicios privados	297	5.9	137	3.0	245	4.6
Gobierno	64	1.3	63	1.4	154	2.9
Actividades no específicas	90	1.8	2	0.0	209	3.9

1/ Incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca

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

3/ Incluye construcción, industrias de transformación y generación y distribución de energía eléctrica.

*Fuente:* Elaborado a partir de Nacional Financiera, S. A. (1963: 29)

Por otra parte, el Cuadro 3.2 revela que sólo la tercera parte de la población se encontraba ocupada en 1921, situación similar a 1910 y que permanecería en 1930. Las actividades del sector primario eran la principal fuente de subsistencia, pues empleaban al 75.2% de la población ocupada en 1921; le seguían en importancia la industria, el comercio y las finanzas y la minería. Las cifras también corroboran el proceso de urbanización que se mencionó arriba, pues aunque el número de personas dedicadas a actividades primarias aumentó 3.8% durante los años veinte<sup>2</sup>, este incremento fue considerablemente menor al del número de personas ocupadas en la industria<sup>3</sup> (20.3%) y en los transportes y comunicaciones (42.6%), actividades más relacionadas con las zonas urbanas, de manera que en 1930 el sector primario empleaba a menos del 70% de la población ocupada, mientras que la ocupación en actividades industriales distintas a la minería y el petróleo

<sup>2</sup> La cifra es el cambio porcentual entre la población ocupada por este sector de 1921 a 1930.<sup>3</sup> Se refiere al renglón de "industria" dentro del sector secundario.

pasó de 12.4% en 1921 a 12.9% en 1930; y en los transportes y comunicaciones creció de 1.6 a 2% en los mismos años.

A pesar de emplear a casi tres cuartas partes de la población ocupada, el sector primario sólo representó en promedio 21.2% del valor total de la producción durante los años veinte (Cuadro 3.3). El sector industrial contribuyó por su parte con 24% del valor de la producción y el sector terciario con 54.8% del total, cuando que éste último empleaba a menos del 15% de la población ocupada. De alguna manera estas cifras indican que el grueso de la población mexicana se dedicaba a actividades de muy poco valor agregado y por lo tanto percibía un ingreso muy bajo, mientras que el número de personas empleadas en actividades de medio o alto valor agregado era una minoría.

Sin embargo las cifras promedio esconden cambios a través del tiempo, que pueden observarse en el Cuadro 3.3. Como puede verse, en 1921 la importancia relativa del sector primario en el PIB era ya inferior a la registrada antes de la Revolución y continuaría en descenso, pues pasó de 22.4% en ese año a sólo 18.8% en 1930. La participación del sector terciario también aumentó y de 53.8% en 1921 llegó a representar 55.8% del PIB en 1930. Aparentemente fue el ramo de comunicaciones y transportes el que jugó un papel más dinámico al interior de este sector, ya que incrementó 62.5% su participación en el PIB entre 1921 y 1929.

El sector industrial incrementó su participación de 23.8% del PIB en 1921 a 25.4% en 1930, crecimiento que resulta más sorprendente si se compara con la participación de 1910, pues resulta entonces un incremento del 46.8% durante los años de la Revolución y la década de los veinte. Al interior de este sector la producción petroquímica fue la única que perdió importancia relativa y de manera drástica, debido a la caída radical en el volumen de

petróleo crudo producido durante los años veinte<sup>4</sup>. Sin embargo el sector secundario en su conjunto logró incrementar su importancia en la producción total gracias al dinamismo de los otros ramos: la minería, las manufacturas, la construcción y la generación de electricidad.

**Cuadro 3.3. Producto Interno Bruto, 1910-1930. Participación Sectorial.  
(A precios de 1960. Porcentajes)**

Año	Total	Prima- rio 1/	Industrial						Servicios				
			Total	Minería	Petro- química	Manu- facturas	Cons- trucción	GE 3/	Total	Comercio interno	CT 2/	Sect. Púb.	Otros
1910	100.0	24.0	17.3	4.7	0.2	10.7	1.4	0.3	58.7	33.7	1.2	4.8	19.0
1921	100.0	22.4	23.8	2.6	10.2	9.0	1.7	0.3	53.8	29.1	1.6	4.9	18.2
1922	100.0	21.8	24.1	3.5	9.4	8.9	1.9	0.4	54.1	28.5	1.6	5.6	18.4
1923	100.0	21.1	24.5	4.3	9.0	8.6	2.2	0.4	54.4	28.6	1.6	5.4	18.8
1924	100.0	21.5	23.9	4.4	8.3	8.4	2.3	0.5	54.6	27.9	1.7	6.5	18.5
1925	100.0	20.3	24.6	4.5	6.8	10.2	2.5	0.6	55.1	29.8	1.8	5.6	17.9
1926	100.0	20.7	23.9	4.8	5.6	10.7	2.2	0.6	55.4	31.2	1.7	5.4	17.1
1927	100.0	21.0	23.7	5.4	4.0	11.4	2.2	0.7	55.3	30.4	1.9	5.6	17.4
1928	100.0	22.0	23.1	5.6	3.2	11.0	2.6	0.7	54.9	30.6	2.0	5.2	17.1
1929	100.0	19.7	24.6	6.3	3.0	12.1	2.5	0.7	55.7	31.1	2.6	4.9	17.1
1930	100.0	18.8	25.4	6.1	3.2	12.9	2.5	0.7	55.8	31.5	2.7	4.9	16.7

1/ Incluye agricultura, ganadería, forestal y pesca.

2/ Comunicaciones y transportes

3/ Generación eléctrica

*Fuente:* Elaborado a partir de los datos en Cárdenas (1987: 196).

La participación de la minería en el PIB se incrementó un sorprendente 142% entre 1921 y 1929 como resultado del crecimiento acelerado de la producción de los principales metales industriales, aún a pesar de que los precios internacionales permanecieron bajos durante este período. La generación de electricidad y la industria de la construcción también incrementaron significativamente su participación en el PIB durante el mismo período, 133% en el primer caso y 47% en el segundo, cifras que son consistentes con el proceso de urbanización ya mencionado, además de que hasta cierto grado arrojan luz sobre la hipótesis de que los años veinte fueron también un período de acumulación de capital.

<sup>4</sup> Ver apartado 4.2.1.

Finalmente, las manufacturas incrementaron su participación en la producción total de México 34%, de 9% en 1921 a 12.1% en 1929.

Las cifras presentadas hasta ahora muestran que en los años veinte México era una economía predominantemente rural pero que el proceso de urbanización observado en la década anterior continuó. La urbanización provoca un cambio en la demanda relativa de bienes manufacturados o industriales respecto a bienes producidos en casa, pues las ocupaciones en zonas urbanas dejan menos tiempo libre para manufacturar bienes que podrían hacerse en el tiempo libre que dejan las labores del campo.

Para satisfacer la mayor demanda por bienes industriales las firmas tenían tres alternativas. Primero, incrementar la producción si la capacidad instalada lo permita. Segundo, ampliar la capacidad instalada. Y tercero, introducir al mercado inventarios acumulados en períodos anteriores. Pero también se generan incentivos para que entren nuevas firmas al mercado, lo cual no sólo implica un mayor gasto de inversión, con sus consecuentes efectos multiplicadores, sino también resulta en una mayor competencia y menor concentración de mercado. En el capítulo siguiente se mostrará que estas cuatro situaciones de hecho ocurrieron durante los años veinte, pero primero se revisará el entorno económico e institucional para completar el panorama sobre este período.

### **3.2. El contexto económico e institucional**

Se pueden distinguir cinco asuntos generales que caracterizan lo ocurrido en la economía mexicana durante el período estudiado. Tres de ellos tuvieron un impacto directo sobre las actividades industriales en México: el primero es el surgimiento de un nuevo Estado a partir de los lineamientos de la Constitución de 1917; el segundo es el cambio en los

derechos de propiedad que resultaron del artículo 27 y la institucionalización de los derechos laborales en el artículo 123; el tercero es la ortodoxia de la política económica ejercida por las autoridades.

La reconstrucción del sistema financiero fue también un asunto relevante, pues su devastación era evidente al iniciar la década, pero su trascendencia en la industria fue mínima. Todavía de menor importancia fueron las negociaciones diplomático-financieras con el gobierno de Estados Unidos, el quinto asunto, frecuentemente sobreestimado, que aquí se discute únicamente porque en la agenda tuvieron prioridad cuestiones relacionadas con la industria.

### **3.2.1. El nuevo Estado mexicano**

Partiendo de la premisa de que reconstruir es volver a construir algo que previamente fue desecho de manera parcial o total, puede decirse que los años veinte fueron un período de reconstrucción institucional más que económica. El Estado que surgió después de la Revolución, su papel en la economía, sus relaciones con los principales actores del escenario económico y las rupturas y continuidades que tuvo con el Porfiriato, fueron el resultado de este proceso.

Las *instituciones formales*, es decir la constitución y sus diferentes reglamentos, fueron las primeras en reflejar el nuevo papel más intervencionista del Estado en la economía. La Constitución de 1917 transfirió los derechos de propiedad sobre las tierras y aguas del territorio a la Nación; definió el control estatal sobre el petróleo y la electricidad y por lo tanto sobre la industria energética del país; estableció el monopolio del banco central en la emisión de moneda; institucionalizó los derechos de los trabajadores, la



intervención del gobierno en la resolución de conflictos laborales; y otorgó facultad al Estado para fraccionar y repartir tierras y transferir la propiedad a los particulares (Durand, 1979: 143:4).

Poner en práctica estos lineamientos de intervención estatal fue más tardado que diseñarlos, inclusive tomó tiempo promulgar las leyes reglamentarias definitivas para tal efecto. La ley eléctrica de 1926 resultó en una reforma al artículo 73 aprobada hasta la década siguiente; la Ley Federal del Trabajo se promulgó en 1931; un Código Minero fue publicado en 1934 pero la Ley definitiva se promulgó hasta 1961; y la expropiación de las compañías petroleras se concretó hasta 1938.

Sin embargo durante los años veinte se tuvieron avances significativos en la creación de *organizaciones* que fortalecieron al nuevo Estado. Así aparecieron agencias como la Comisión Nacional de Irrigación y la Comisión Nacional de Caminos, para coordinar las obras de inversión pública en infraestructura; el Banco Nacional de Crédito Agrícola y la burocracia encargada de la reforma agraria; las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la adhesión del Trabajo al nombre de la Secretaría de Comercio e Industria, para ejecutar la mediación gubernamental en los conflictos laborales; y el banco central.

En la arena política el Estado contaba además con la colaboración de otras organizaciones. La Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), el grupo sindical más poderoso en aquella época, se constituyó de facto en un brazo político del gobierno y tanto el movimiento obrero organizado como los agraristas armados demostraron ser los pilares del nuevo régimen (Knight, 2000: 136). Más tarde, para acabar con el divisionismo y *caudillismo* que habían generado tanta inestabilidad, se fundó en 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR), incorporando a las fuerzas civiles y militares del país y erigiéndose como nuevo pilar del sistema político posrevolucionario.

Pero además de implicar una transformación del Estado, parece que la Revolución había transformado a la sociedad misma (Knight, 2000: 123). Los trastornos agrario y obrero habían debilitado a la burguesía (FitzGerald, 2000: 213-4) por lo que el poder de negociación de ésta y su fuerza como grupo de presión disminuyeron respecto a los de los movimientos populares organizados. El terrateniente y el sistema de hacienda se debilitaron, provocando dos fenómenos: por un lado, liberación de capital y mano de obra que muy probablemente fluyeron hacia las ciudades y por lo tanto hacia la industria (Vernon, 1963: 80-82); por otro lado, un desplazamiento de los oligarcas agrarios a favor de empresarios, industriales y hombres de negocios (Knight, 2000: 135) incrementando la actividad industrial<sup>5</sup>.

La pacificación del país también redujo el gasto militar, liberando recursos que ahora podían canalizarse hacia proyectos sociales y económicos (Knight, 2000: 136). La estabilidad del gobierno ya no dependía tanto del apoyo unánime del ejército, prueba de ello fue el fracaso de la rebelión de De la Huerta, a pesar de que contaba con el apoyo de casi 70 por ciento de las fuerzas militares (Maurer, 2002: 171). El apoyo de los campesinos y los obreros, armados con las provisiones que fue posible obtener de los Estados Unidos cuando se consiguió el reconocimiento del gobierno, fueron claves para el triunfo de Obregón. El poder de los líderes locales también se había diluido conforme el desarrollo de los ferrocarriles, el sistema de caminos (y más tarde el de carreteras) y el telégrafo<sup>6</sup>, reducían la sensación de alejamiento del poder central y los incentivos para buscar apoyo local y erigirse como una facción insurgente (Vernon, 1963: 67).

---

<sup>5</sup> La clase empresarial posrevolucionaria incluía a antiguos capitalistas y otros nuevos que, en ocasiones, eran generales de la Revolución o políticos beneficiados por su cercanía con el gobierno y sus agencias estatales (Collado, 2000). En todo caso lo relevante para este argumento no es su origen, sino la proliferación de sus negocios que se traducían en continuidad e incremento de la actividad empresarial del país.

<sup>6</sup> Una excepción fue San Luis Potosí, donde Saturnino Cedillo había fortalecido su poder local en torno a los colonos militares (Zebadúa, 1994: 259).

Es evidente entonces que no sólo las instituciones formales, sino también varias *instituciones informales* cambiaron después de la Revolución, en particular aquéllas que definían las relaciones entre el Estado y la sociedad, entre el sector público y el privado, entre el gobierno y los grupos económicos y políticos. Las relaciones con el exterior también se modificaron como resultado de la diplomacia financiera y luego de muchos años de presiones del gobierno norteamericano, que con frecuencia implicaron la posibilidad de una intervención armada hacia México, se obtuvo el reconocimiento diplomático y se restableció el pago de la deuda, aunque no se reactivó el crédito externo.

Falta aún establecer cuáles fueron las rupturas y cuáles las continuidades del Estado posrevolucionario respecto al Porfiriato, al menos en el contexto económico. La ruptura más evidente fue con la Paz Porfiriana, pues la otra cara de la moneda del reparto agrario y el movimiento obrero organizado fueron historias locales de conflictos, movilización, asesinato, invasión de tierras, represión y amedrentación. La mayor participación del Estado en la economía; las nuevas relaciones entre gobierno y empresarios; y el papel que ahora jugaban obreros, trabajadores y campesinos, representan también una ruptura con el régimen prerrevolucionario.

En cambio, contrario a lo que tradicionalmente se cree, considerar temas como la reforma agraria y la nacionalización como una ruptura es más bien un asunto de grado. Es cierto que el reparto de tierras y el desarrollo de los ejidos *ocurrieron* después de la Revolución como respuesta de los gobiernos posrevolucionarios a las luchas y demandas del movimiento agrarista. Pero fue el mismo Porfirio Díaz quien intentó dar marcha atrás a la creación de latifundios y devolver a las comunidades campesinas la propiedad comunal de sus tierras: en 1894 concedió personalidad jurídica a los ayuntamientos para defender los ejidos y gestionar su reparto; y a fines de 1900 modificó el artículo 27 de la Constitución

para permitir a los pueblos tener nuevamente tierras en propiedad comunal “debido a los abusos del pasado y a la importancia que ello tenía para la seguridad de las comunidades”<sup>7</sup>.

Lamentablemente, señala Cárdenas (2003: 228):

...para entonces muchos de los pueblos ya habían sido despojados de sus tierras y no pudieron recuperarlas, pues la modificación de la ley no tuvo efectos retroactivos, y muchos campesinos se habían convertido en aparceros o campesinos dependientes de los ranchos o haciendas. El daño ya estaba hecho.

De la misma manera, si bien el régimen porfirista estaba basado en la filosofía política liberal de la Constitución de 1857, hacia principios del siglo XX mostró algunas tendencias nacionalistas. En 1906 adquirió la mayoría de las acciones de varias compañías ferrocarrileras extranjeras y con ellas formó la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México (Cárdenas, 2003: 236). También hacia 1907-1909 Porfirio Díaz intentó fallidamente reformar la Ley Minera de 1884, para dejar en claro que la propiedad de los recursos del subsuelo pertenecía a la Nación, pues una interpretación incorrecta del texto llevó a los mineros a asumir que por tener un título de propiedad de tierra les pertenecía lo que hubiese debajo de ella (Cárdenas, 2003: 212-3, 287). La promoción de la inversión extranjera en la industria también fue común al Porfiriato y los gobiernos posrevolucionarios (Knight, 2000: 133-4), al igual que lo fue la integración del mercado interno mediante obras de infraestructura de comunicaciones, primero con los ferrocarriles hacia finales del siglo XIX y luego con sistema carretero construido a partir de la segunda mitad de los años veinte.

Los argumentos que se acaban de presentar muestran el proceso de consolidación de un Estado mexicano posrevolucionario a partir de una reconstrucción institucional. El

---

<sup>7</sup> González Navarro, M. 1957. “Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida social”, p. 200 y Garner, P. 2001. “Porfirio Díaz”, p. 189, citados por Cárdenas (2003: 228).

nuevo Estado tuvo rupturas claras con el Porfiriato, pero también continuidades importantes que merecen ser resaltadas, principalmente porque la historiografía tradicional presenta asuntos como la reforma agraria y la nacionalización como un *producto* de la Revolución, ignorando los precedentes sentados por el gobierno de Porfirio Díaz.

### **3.2.2. El cambio en los derechos de propiedad**

Los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917 tuvieron dos repercusiones importantes para la industria en México. Primero, la transferencia a la Nación de la propiedad sobre los recursos minerales del subsuelo afectó severamente los intereses de las compañías extranjeras, que entonces dominaban en la minería y la industria del petróleo, siendo ésta la más afectada. Segundo, los derechos laborales descritos en el artículo 123 institucionalizaron el mayor poder relativo que tenían ahora los trabajadores frente a los industriales.

En la Constitución de 1857 el artículo 27 señalaba que:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o religiosa... tendrá capacidad legal para adquirir o administrar por sí, bienes raíces con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio objeto de la institución<sup>8</sup>.

En la nueva Constitución el mismo artículo ahora estipulaba:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido

---

<sup>8</sup> México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. 1967. "Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus Constituciones", t. IV., p. 610, no. 80, citado por Ulloa (1983:147).

y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como... los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno...<sup>9</sup>

Las nuevas disposiciones modificaron completamente los derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo y afectaron directamente a las compañías petroleras extranjeras, que entre 1901 y 1938 produjeron el 90% del petróleo extraído en México (Meyer, 1994: 232). La controversia en torno a la aplicación del artículo 27 definió las relaciones del gobierno mexicano con los petroleros y con el gobierno norteamericano mismo durante los años veinte, incluso la no retroactividad de la nueva ley se convirtió en condición indispensable para que los Estados Unidos otorgaran el reconocimiento diplomático al presidente Obregón.

El artículo 123 por otra parte, institucionalizaba derechos laborales que en algunas regiones del país ya se habían conseguido como resultado del fortalecimiento paulatino del movimiento obrero organizado. Se establecía ahora la jornada máxima de 8 horas y el descanso obligatorio de al menos un día por cada seis de trabajo; se definía el salario mínimo y se estipulaba que debía ser pagado en moneda de curso legal, además de que para trabajo igual debía corresponder un salario igual. Fueron reconocidos también los derechos de asociación, huelga y paro; se prohibió el trabajo nocturno para niños y mujeres y a ellas se les reconoció el derecho de ausencia laboral y descanso con percepción íntegra de su salario durante el embarazo y la lactancia. Y se fincó en los empresarios la responsabilidad de los accidentes y las enfermedades laborales (Ulloa, 1983: 333-7).

---

<sup>9</sup> México. 1999. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, McGraw-Hill, 22-3.

Para una clase industrial acostumbrada a no tener contrapeso en sus decisiones de salarios, contrataciones y despidos, y con frecuencia respaldada por el gobierno, esto marcaba claramente una ruptura con las estructuras prerrevolucionarias. Los industriales manufactureros expresaron al gobierno su oposición a las normas establecidas por el artículo 123 durante el Congreso Nacional de Industriales de 1918 (Maurer, 2002: 161) y continuamente señalaron los escollos que representaba el creciente número de huelgas. Esta situación, junto con la manera en que se vio afectada la industria por el cambio en los derechos de propiedad descrito hasta aquí, se analizará en el capítulo siguiente.

### **3.2.3. La política económica**

El aspecto más relevante de la política económica durante los años veinte es su ortodoxia. En la política fiscal esto significó que el gobierno federal mantuvo presupuestos equilibrados y por lo tanto no incurrió deliberadamente en déficits fiscales para financiar su gasto de capital ni para contrarrestar choques externos en la parte real de la economía, como sugiere la teoría macroeconómica keynesiana. La ortodoxia de la política monetaria significó intervenir en el mercado de dinero para mantener fija la paridad cambiaria, lo cual tuvo efectos muy negativos cuando se contraía la oferta monetaria en medio de una depresión. Los apartados siguientes revisan con mayor detalle ambas políticas y su papel en el mecanismo de transmisión de los choques externos.

### 3.2.3.1. La política fiscal

El Cuadro 3.4 muestra los ingresos totales efectivos y los gastos totales ejercidos por el gobierno federal de 1919 a 1930. Las estadísticas disponibles en varias fuentes son muy semejantes entre sí para el período 1925-1930, pero difieren substancialmente para 1919-1924; incluso algunas arrojan balances con signo contrario en 1923, 1924 o ambos. Por lo tanto la exactitud de las cifras es altamente cuestionable, sobre todo para los años anteriores a 1925, pero a partir de las tendencias observadas se buscó realizar un análisis que fuera lo más congruente posible con la coyuntura económica<sup>10</sup>.

**Cuadro 3.4. Ingresos y egresos federales, 1919-1930**  
(Millones de pesos)

	Ingresos efectivos	Gastos ejercidos	Superávit (+) o déficit (-)
1919	131	59	72
1920	238	132	106
1921	280	226	54
1922	261	228	33
1923	267	235	32
1924	284	277	7
1925	322	298	24
1926	309	325	-16
1927	295	310	-15
1928	300	288	12
1929	322	276	46
1930	289	279	10

*Fuentes: Ingresos 1919-1923: Meyer (1968: 35); Gastos 1919-1923: Wilkie (1967: 22); Ingresos y gastos, 1924-1930: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estudios Hacendarios, tomado de Nacional Financiera (1972: 258).*

<sup>10</sup> En realidad la metodología para recolectar datos sobre los ingresos efectivos era muy deficiente, al presupuesto no se le daba más importancia que la de un mero trámite administrativo y la Cuenta Pública no se elaboró de 1911 a 1915 y de 1918 a 1922. Hasta 1925 ó 1926 parece haber indicios de esfuerzos reales por modernizar el sistema de contabilidad nacional.



Las cifras indican que el gobierno ejerció, o se vio obligado a ejercer, un presupuesto equilibrado e incluso superavitario durante prácticamente toda la década de los veinte; las únicas excepciones fueron 1926 y 1927 –aunque según la fuente también hubo un déficit en 1923 ó 1924. El balance positivo tiene mucho sentido porque no había alternativas para financiar el gasto público que no fueran los impuestos<sup>11</sup>, ya que el crédito externo estaba cerrado para México desde la moratoria declarada por Victoriano Huerta en 1914 y no se podía recurrir a la impresión de billetes sencillamente porque el público no aceptaba el papel moneda; algunas veces el gobierno logró colocar títulos de deuda, por ejemplo entre las compañías petroleras, pero éstas aceptaron a cambio de que el pago sirviera para cubrir impuestos<sup>12</sup> y por lo tanto estos ingresos deben haberse contabilizado bajo ese concepto.

De haber existido un déficit en 1923<sup>13</sup>, es muy probable que se debiera al incremento en las erogaciones destinadas al pago de la deuda en los términos acordados por Thomas Lamont y Adolfo de la Huerta –entonces Secretario de Hacienda– a mediados de 1922. Wilkie (1967: 108) estima que en 1922 el 7.1% del gasto total, unos 16.2 millones de pesos según los datos del Cuadro 3.4, correspondió a pagos sobre la deuda pública, una buena parte de la cual era externa. Pero en 1923 fueron 38.8 millones de pesos, 16.5% del gasto total, los desembolsados para el mismo fin, lo que representó un incremento de 140%. En cambio, el posible déficit de 1924<sup>14</sup> debió provenir de los gastos para financiar las

---

<sup>11</sup> Otros ingresos corrientes eran los derechos, los productos y los aprovechamientos, que representaban apenas entre 20 y 30% de los ingresos totales.

<sup>12</sup> En realidad no era deuda nueva, sino vencida. Fue el caso a mediados de 1921 cuando las compañías petroleras consiguieron que el impuesto a la exportación se pagara con títulos pendientes de la deuda externa aceptados al 100% de su valor nominal, pero adquiridos al 40 ó 50% de ese valor (Meyer, 1968: 123-4; Hall, 1995: 79).

<sup>13</sup> Se obtiene con los datos en INEGI (2000: T. II, 627) y es de 83 millones de pesos.

<sup>14</sup> Por ejemplo, con los ingresos y gastos de 1924 según Meyer (1968: 35) y Wilkie (1967: 22), respectivamente, hay un déficit de 10 millones de pesos ese año.

campañas contra la rebelión delahuertista, pues los gastos militares se incrementaron 39%, de 79 millones de pesos en 1923 a 118 millones en 1924, y su participación en el gasto total creció de 33.6 a 42.6% en el mismo período (Wilkie, 1967: 102).

Donde las diferentes fuentes coinciden es en los años de 1926 y 1927, cuando el presupuesto tuvo fuertes presiones, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, que resultaron en balances deficitarios. Por el lado de los ingresos el primer factor adverso fue el agotamiento de las reservas de la Tesorería que se usaron para abrir el Banco de México, de manera que de los 57 millones de pesos en existencia antes de su inauguración, hacia finales de septiembre de 1925 sólo quedaban en caja unos 3 millones, de los cuales entre 2 y 2.5 millones estaban comprometidos al pago atrasado de sueldos a los empleados del gobierno (Zebadúa, 1994: 286). Un segundo factor fue la merma en los ingresos por concepto de impuestos a la producción y exportación de petróleo, que cayeron de 87.8 millones de pesos en 1922 a sólo 41.4 millones en 1926 y apenas 25.5 millones en 1927 (Meyer, 1968: 35) como resultado del descenso radical en la producción de este mineral<sup>15</sup>.

Las presiones por el lado de los gastos eran aún mayores. Las campañas militares para combatir la rebelión de De la Huerta habían desviado recursos inicialmente destinados al pago de la deuda externa y el gobierno tuvo que declararse en moratoria en julio de 1924 (Maurer, 2002: 171-2). Las obligaciones de los Ferrocarriles Nacionales con los bancos externos se habían convertido también en una carga pesada para el gobierno, por lo que se renegoció el acuerdo de 1922<sup>16</sup>, consiguiendo reprogramar el pago de capital e intereses atrasados y desincorporar la deuda ferrocarrilera de la deuda del gobierno federal mediante

---

<sup>15</sup> Ver apartado 4.2.1.

<sup>16</sup> El nuevo acuerdo es conocido como “*Enmienda Pani*”, pues sólo modificaba algunos aspectos esenciales del convenio firmado por Adolfo de la Huerta y Thomas Lamont.

la privatización de los Ferrocarriles Nacionales (Zebadúa, 286-9). El servicio de la deuda externa se regularizó en 1926, pero entonces el conflicto con la Iglesia adquirió mayores dimensiones, desviando nuevamente recursos hacia campañas militares y en 1928 se anunció de nuevo la moratoria de pagos.

No es objetivo de esta sección analizar con escrutinio la estructura de los ingresos y los gastos del gobierno federal. Pero una revisión de ésta dará una idea de las principales fuentes de impuestos del gobierno y permitirá comprender por qué las relaciones entre éste y los industriales petroleros se tornaron ríspidas a raíz de la promulgación de la nueva Constitución en 1917; y también evidenciará el cambio estructural en el gasto público.

El Cuadro 3.5 muestra que los impuestos fueron la principal fuente de recursos para el gobierno, representando aproximadamente entre el 70 y el 80% de los ingresos totales entre 1925 y 1929<sup>17</sup>. Los impuestos a las importaciones eran el concepto más importante, pues aportaban una tercera parte de los impuestos recaudados; le seguían los impuestos a la explotación de recursos naturales, que gravaban a las industrias petrolera y minera. Sin embargo la recaudación por este concepto, así como su participación relativa respecto al total de impuestos, disminuyó durante la década: de 39 millones de pesos ó 16% del total en 1925 a 18 millones de pesos ó 7.8% del total en 1929. En cambio los impuestos pagados por la industria –manufacturas básicamente– adquirieron una importancia relativamente mayor como fuente de ingresos para el gobierno, pues el monto recaudado aumentó 34.3%, de 35 millones de pesos en 1925 a 47 millones en 1929 y su participación respecto al total de impuestos creció de 14.2 a 20.3% en el mismo período.

Esto no quiere decir que el gobierno dependiera menos de las utilidades generadas por el petróleo y la minería, al contrario, durante todo el decenio trató de obtener de ellas la

---

<sup>17</sup> No se encontraron datos desagregados sobre las fuentes de ingresos federales para el período 1919-1924.

mayor cantidad posible de impuestos y en ocasiones, como ocurrió con la minería, realizó modificaciones continuas en los gravámenes a la producción para ajustarse a las condiciones prevalecientes en los mercados internacionales (ver sección 4.1.2). La situación se explica mejor por el descenso radical en la producción petrolera (ver sección 4.2.1), pues mientras que en 1922 el petróleo aportó 33.6% de los ingresos efectivos, en 1929 esta participación cayó a sólo 5.9% (Meyer, 1968: 35).

**Cuadro 3.5. Participación de los impuestos respecto al total de ingresos, 1925-1930 (Porcentaje)**

	1925	1926	1927	1928	1929	1930
<i>Ingresos Totales</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos	76.4	79.3	77.6	77.7	71.7	83.4
Sobre la renta	5.3	2.9	2.2	6.9	6.9	6.6
Explotación de recursos naturales	15.9	14.7	10.9	8.6	7.8	6.6
Industria	14.2	13.5	20.5	20.2	20.3	20.7
Comercio externo	38.6	40.0	37.1	39.9	41.6	46.5
Importaciones	31.3	33.1	30.1	33.9	36.4	42.3
Exportaciones	7.3	6.9	7.0	6.0	5.2	4.1
Otros	26.0	29.0	29.3	24.5	23.4	19.5

*Fuente:* Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estudios Hacendarios, tomado de Nacional Financiera (1972: 259).

Sobre el gasto público debe resaltarse el cambio en su estructura, que consistió en destinar menos recursos para propósitos militares y más hacia obra pública y gasto social. Para este análisis se construyeron los índices del Cuadro 3.6 sobre la participación relativa de los gastos económico, social y administrativo respecto al gasto total a partir de las estimaciones de Wilkie (1967) y tomando como año base 1917, que corresponde a los niveles más bajos de participación de los gastos económico y social y más alto del gasto administrativo. Los índices son más útiles para evaluar la tendencia de las cifras en lugar de su magnitud, pues ya se mencionó lo cuestionables que son las estadísticas disponibles sobre el presupuesto federal.

**Cuadro 3.6. Participación relativa del gasto ejercido  
por categorías respecto al gasto total, 1917-1929  
(Valores índice, 1917=100)**

	Gasto económico	Gasto social	Gasto administrativo
1917	100.0	100.0	100.0
1918	137.0	123.5	94.0
1919	148.0	123.5	92.4
1920	135.4	135.3	94.0
1921	133.1	347.1	90.2
1922	141.7	641.2	83.2
1923	144.1	652.9	82.5
1924	144.9	647.1	82.5
1925	255.9	511.8	68.7
1926	169.3	570.6	80.4
1927	174.8	605.9	78.9
1928	181.9	688.2	76.2
1929	182.7	758.8	74.6

*Fuente:* Elaborado con datos de Wilkie (1967), varios cuadros.

Como puede verse, las erogaciones administrativas –que incluyen el gasto militar y los pagos de la deuda pública– disminuyeron 25.4% entre 1917 y 1929. Una parte de esta reducción fue posible gracias a que se debía destinar menos dinero para campañas militares<sup>18</sup> conforme se pacificaba el país y se profesionalizaba el ejército (Vernon, 1963: 69-70); las únicas coyunturas desfavorables fueron la rebelión delahuertista y la guerra de los Cristeros. Pero probablemente la disminución de los gastos administrativos habría sido mayor de no existir la carga de los pagos sobre la deuda, que fue muy alta en los años en que pudo cumplirse con estas obligaciones<sup>19</sup>.

Los recursos que de otra manera se hubieran destinado a fines militares fueron canalizados hacia los gastos social y económico. La participación del gasto social –que incluye educación, salubridad, agua potable y drenaje– respecto al gasto total en 1929 fue

<sup>18</sup> Wilkie (1967: 102) estima que en 1917 el 69.6% de los gastos totales ejercidos eran para fines militares, pero este valor cayó a 29.8% en 1926.

<sup>19</sup> La deuda pública representó 16.5% de los gastos de 1923 pero tras la moratoria de 1924 su participación cayó a 6.9% en 1925; luego en 1926 y 1927 este valor subió a 13.8% y 16.5%, respectivamente (Wilkie, 1967: 108).

758.8% superior a su nivel de 1917, mientras que los gastos económicos –incluye agricultura, irrigación, obras públicas e infraestructura de comunicaciones– incrementaron 82% su participación en el gasto público federal entre 1917 y 1929. Esta orientación en las políticas públicas de los gobiernos posrevolucionarios es uno de los argumentos empleados por Krauze y sus colaboradores (1977) para presentar a los años veinte como un período de “reconstrucción” –casi “renovación”– económica.

Hasta aquí se han desarrollado brevemente las características generales de la política fiscal, haciendo énfasis en su carácter ortodoxo. A continuación se procede de la misma manera para el caso de la política monetaria.

### **3.2.3.2. La política monetaria**

Con la política monetaria las autoridades tenían un margen de maniobra mucho menor que con la política fiscal. El Banco de México abrió sus puertas en septiembre de 1925, pero el ejercicio pleno de sus facultades como banco central fue posible hasta los años treinta ya que diversas circunstancias limitaron en la práctica sus actividades a meras operaciones de depósito y descuento (Cárdenas, 1987: 81-4) durante sus inicios.

En la memoria del público estaba fresca la experiencia de la hiperinflación causada por las excesivas emisiones de papel moneda durante la Revolución, por lo que los billetes del Banco de México tuvieron muy poca aceptación y representaron en promedio apenas 0.3% de la oferta monetaria entre 1925 y 1929 (Cuadro 3.7). La banca privada también recordaba las medidas excesivas adoptadas por el gobierno Constitucionalista y las

repetidas incautaciones de sus reservas en oro<sup>20</sup>, además de que habían perdido sus privilegios de emisión en favor de un monopolio gubernamental al que también se le dieron facultades para actuar como cualquier otro banco comercial (Cárdenas, 1987: 72). Únicamente cinco de los 150 bancos nacionales registrados en 1928 aceptaron asociarse con el banco central, que dependía en consecuencia del capital aportado por el gobierno, su accionista mayoritario (Krauze, Meyer y Reyes, 1977: 43-5). La “hostilidad” del público y los bancos privados hacia el nuevo organismo, acusada por varios funcionarios, era sin embargo completamente razonable.

**Cuadro 3.7. Componentes de la oferta monetaria, 1925-1930  
(Porcentajes)**

Año	Monedas	Billetes	Cuentas de cheques
1925	76.0	0.3	23.7
1926	75.3	0.3	24.4
1927	77.1	0.2	22.7
1928	75.7	0.4	23.9
1929	75.1	0.3	24.6
1930	74.1	0.2	25.7

*Fuente:* Banco de México, S. A., tomado de Cárdenas (1987: 213)

El control de las autoridades sobre las variables monetarias se limitó por lo tanto a la oferta de dinero en metálico y en menor grado a la tasa de interés, sobre cuyo nivel el Banco de México pudo influir sólo al competir con el resto de los bancos en sus transacciones con el público en general (Cárdenas, 1987: 73), logrando reducirla de 24% antes de su fundación a 12% en 1928, en términos reales (Maurer, 2002: 192). Las características del sistema monetario, por su parte, determinaron el carácter ortodoxo de la política monetaria.

<sup>20</sup> Esta situación se menciona con mayor detalle en el apartado siguiente.

México se encontraba formalmente dentro del patrón oro desde noviembre de 1918<sup>21</sup> y este metal había sido el principal medio circulante hasta que en 1921 la caída en el precio de la plata causó salidas del oro en circulación, situación ante la cual la Casa de Moneda reaccionó emitiendo más monedas de plata<sup>22</sup> pero sin que se estableciera una paridad oficial de cambio entre los pesos oro y los pesos plata (Maurer, 2002: 169), porque el sistema monetario oficial no era bimetálico. El público entonces utilizó las monedas de plata para las transacciones internas y reservó el uso de las monedas de oro, que eran las enteramente legales, para los pagos al extranjero. Las fluctuaciones en el precio de ambos metales en los mercados internacionales y las variaciones en la oferta y la demanda de ambos provocaron que diariamente se publicaran descuentos para el intercambio entre pesos oro y pesos plata, de manera que, como señala Cárdenas (1987: 70), “realmente el sistema monetario mexicano (estaba) bajo un sistema de tasa de cambio flexible”.

Las presiones en la balanza de pagos que se registraron en la segunda mitad de los años veinte provocaron salidas importantes de oro hacia el extranjero<sup>23</sup>, reduciendo la oferta monetaria y depreciando al peso plata respecto al peso oro. La ortodoxia en la política monetaria sugería entonces intervenir para restablecer la paridad cambiaria y también el descuento entre el oro y la plata. Para ello el gobierno disminuyó la acuñación de plata de 29.4 millones de pesos en 1926 a 5.6 millones de pesos en 1927, y aumentó ligeramente la de oro, de 30 a 30.3 millones de pesos en los mismos años. Con ello disminuía la oferta relativa de plata respecto al oro, incrementándose su precio y

---

<sup>21</sup> Aunque de hecho desde 1917 el público había puesto en circulación monedas de oro y plata previamente atesoradas cuando los billetes denominados “infalsificables” perdieron literalmente su valor.

<sup>22</sup> Se acuñaron 20.2 millones de pesos en plata en 1921 y 33.6 millones de pesos el año siguiente. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de la Casa de Moneda, tomado de INEGI (2000: T. II, 874).

<sup>23</sup> Este proceso es analizado con detalle en Cárdenas (1987: 70-1).



reduciendo el descuento entre ambos metales, pero también se reducía la oferta monetaria al ser la moneda de plata la utilizada para transacciones internas.

Los efectos depresivos de la contracción de la oferta monetaria se sumaban a los provocados por la caída del ingreso agregado ante un menor volumen de exportaciones, razón por la cual la política monetaria se volvió “procíclica” (Cárdenas, 1987: 49). Eventualmente la ortodoxia de la política económica (fiscal y monetaria) jugaría un papel crucial como mecanismo de transmisión de la crisis de Estados Unidos desde mediados de 1926, situación que se describe brevemente en el apartado siguiente.

### **3.2.3.3. Implicaciones de la ortodoxia de la política económica**

El ejercicio de presupuestos fiscales equilibrados y la intervención de las autoridades para mantener fija la tasa de cambio en el sistema monetario tuvieron dos implicaciones importantes. La primera es que el gasto de capital o inversión pública fue menor al valor de los ahorros del gobierno, definidos como la diferencia entre sus ingresos y sus gastos corrientes, según las identidades presentadas en el apartado 2.2.1. Además los recursos provinieron exclusivamente del interior, pues el crédito externo estaba cerrado para México. La segunda implicación es su papel en el mecanismo de transmisión de la crisis externa, que se mencionó en el párrafo anterior.

Los gastos de capital<sup>24</sup> más relevantes corresponden a lo que Krauze y sus colaboradores denominan la “Nueva Política Económica” de Plutarco Elías Calles, durante cuya administración se emprendieron numerosos proyectos de inversión en obras de riego,

---

<sup>24</sup> Para un análisis sobre el papel de la inversión pública en el proceso de acumulación de capital en México a partir de 1925 ver Cárdenas (1987: 154-167) y FitzGerald (2000).

agricultura y comunicaciones. La Comisión Nacional de Caminos, por ejemplo, proyectó la construcción de 10 mil kilómetros de carreteras que unirían la capital con los principales puertos y regiones industriales del país. Fue así que iniciaron las obras de la carretera México-Puebla, tramo de la México Veracruz, para unir las zonas textiles de Puebla y Orizaba con la capital y con el puerto de Veracruz; de la México-Pachuca, como tramo de la carretera Panamericana, para vincular la región central con los extremos del país, y una vía troncal de ésta hacia Tampico; y la carretera México-Acapulco para unir los dos océanos (Medina, 1994: 107)<sup>25</sup>. Aunque buena parte del financiamiento de estas obras provino de la colocación de bonos en instituciones bancarias, estos fueron redimidos con los ingresos de un impuesto especial sobre el consumo de gasolina (Cárdenas, 1987: 156-7) y por lo tanto con ingresos corrientes del gobierno.

El análisis presentado en los dos apartados anteriores permite tener ya una idea del papel de la política económica ortodoxa en el mecanismo de la transmisión hacia México de la crisis por la que atravesó Estados Unidos en 1926-1927. La recesión en aquel país y los niveles tan bajos en la producción de petróleo, que había sido el principal producto enviado al exterior, provocaron una caída en las exportaciones mexicanas, presionando la balanza de pagos y reduciendo el nivel de ingreso doméstico. En consecuencia el oro comenzó a salir del país provocando los desequilibrios entre el peso oro y el peso plata sobre los que se habló en el apartado anterior. El gobierno no podía incrementar el gasto público o reducir los impuestos para estimular la demanda agregada y contrarrestar los efectos del choque externo, porque esto desequilibraría el presupuesto, en contra del objetivo de las autoridades. Más bien buscó restablecer el equilibrio en la parte monetaria

---

<sup>25</sup> La construcción de caminos y carreteras jugó un papel similar al de los ferrocarriles hacia finales del siglo XIX y tuvo consecuencias muy positivas en el proceso de industrialización de México durante los años treinta (Cárdenas, 1987: 159-165).

de la economía acuñando menos plata, pero con ello se contrajo aún más la oferta monetaria, provocando un efecto depresivo adicional. Por este motivo los primeros efectos de la Gran Depresión de 1929 comenzaron a sentirse en realidad desde mediados de los años veinte.

Para la conducción y ejecución de la política económica el gobierno contaba con organismos nuevos, que fueron resultado del proceso de construcción de instituciones que caracterizó a los años veinte, sobre el cual se habló en la sección 3.2. La Comisión Nacional de Caminos, que proyectó y supervisó la construcción de la red de carreteras mencionada arriba, es tan sólo un ejemplo de ellos, mientras que el Banco de México fue probablemente el más representativo. Más aún, la creación de este último fue parte de una verdadera reorganización en el sistema financiero, que se encontraba completamente devastado al iniciar la década. Este proceso se analiza en el siguiente apartado.

#### **3.2.4. La reconstrucción del sistema financiero**

El sistema financiero fue uno de los sectores más golpeados por el transcurso de la Revolución. Prácticamente cada facción emitía sus propios billetes y la aceptación de éstos por el público dependía de las expectativas sobre las probabilidades de triunfo del grupo en cuestión. El aumento excesivo de los billetes en circulación provocó una severa inflación hacia mediados de los años diez, una caída dramática en el poder de compra y aumento del malestar social. Para finales de la década el Ejército Constitucionalista había realizado una

serie de emisiones de billetes que en total sumaban cerca de 700 millones de pesos<sup>26</sup> y que gradualmente retiraron de la circulación el papel emitido por bancos privados.

Una vez en el poder Carranza calificó el compromiso de redimir sus billetes como una “deuda sagrada” e intentó regularizar el sistema monetario mediante una nueva serie de billetes llamados “infalsificables”, pero lo hizo por un monto mucho mayor al requerido, a una tasa de descuento tan baja y con un nivel de reservas en metálico por debajo del mínimo necesario, que terminaron por causar la devaluación de la propia moneda (Cárdenas, 2003: 262-283). Por si esto fuera poco, en 1916 exigió que el encaje legal de los bancos fuera nuevamente del 50% en lugar del 33.3% autorizado por Huerta, desconoció los bonos gubernamentales emitidos por éste así como cualquier otro préstamo forzoso otorgado por la banca privada a las facciones revolucionarias. Inmediatamente se dispararon la inflación y el tipo de cambio y el retiro masivo de depósitos eliminó de la circulación a las monedas metálicas.

La estabilización del sistema monetario y la tranquilidad se recuperaron hasta que el propio público colocó en circulación monedas de oro y plata que había atesorado en 1913, con lo cual el país regresó a un sistema bimetálico *de facto*. La necesidad del gobierno carrancista por allegarse recursos en moneda dura lo llevó también a emprender medidas desesperadas que culminaron con la liquidación de aquellos bancos que no cumplían con el requisito de respaldar al 100% la emisión de sus billetes, lo que equivalió a incautar más de 20 millones de pesos oro de las reservas de los bancos privados en un solo día, el 15 de septiembre de 1917 (Cárdenas, 2003: 286). Para finales de ese año los bancos existían

---

<sup>26</sup> Estas emisiones fueron las llamadas: de Monclava por 5 millones de pesos; del Ejército Constitucionalista, por más de 25 millones; del Gobierno Provisional de México, por 42.6 millones y dos emisiones en Veracruz por 599 millones (Cárdenas, 2003: 262-270).

como entidades legales, pero carecían de la habilidad o autoridad para conducir cualquier negocio (Maurer, 2002: 157).

Estos hechos contradicen la versión de autores como Ricardo Torres Gaytán (1988: 157-9), quienes señalan que los primeros intentos por reorganizar la banca mexicana fueron realizados desde tiempos de Carranza. Las facciones revolucionarias incautaron las reservas en oro de varios bancos, obtuvieron préstamos forzosos e imprimieron una cantidad desmesurada de billetes; en la práctica el gobierno del Primer Jefe sólo echó más leña al fuego. Cuando Obregón llegó a la presidencia en 1920 la devastación del sistema financiero y la necesidad de reconstruirlo eran evidentes.

Como el mercado internacional de capitales estaba cerrado para México, los recursos para financiar la pacificación del país y los proyectos de reconstrucción económica tenían que provenir del interior. La reestructuración implicaba reorganizar el sistema bancario, crear organizaciones supervisoras y reguladoras (Esquivel, 1997: 232-272), y recuperar la confianza del público y de los banqueros (Maurer, 1994: 160-1).

Las primeras señales aparecieron a finales de 1920, pero los resultados concretos se obtendrían hasta mediados de la década. El 5 de noviembre, el secretario de Hacienda Salvador Alvarado anunció la intención del gobierno de abrogar el Acta de Pagos de 1918, que decretaba la suspensión del pago de sus deudas. Más tarde, en enero de 1921 Obregón anunció la devolución de los bancos solventes confiscados a sus dueños (Zebadúa, 1994: 190). Pero sólo cinco de los once bancos que recibieron autorización para reabrir sus puertas –Banamex, el Banco de Londres y México, el Banco Mercantil de Monterrey y los bancos de Sonora y Nuevo León–, pudieron hacerlo. La propuesta de regularizar a los bancos privados de emisión tampoco prosperó, ni entre los banqueros ni en el Congreso (Maurer, 2002: 166-8; Zebadúa, 1994: 190).

El gobierno aún no ofrecía garantías concretas sobre el reconocimiento de la deuda adquirida por Huerta con los bancos; el público aún no tenía la certeza de que la inestabilidad política hubiera llegado a su fin; y la circulación de monedas de plata para transacciones diarias a pesar de que oficialmente se operaba bajo el patrón oro no daba mucha estabilidad al sistema monetario. Es muy posible, por lo tanto, que se hayan registrado importantes salidas de capital durante los primeros años de la década (Sterrett y Davis, 1928: 190). Para 1922 y tras la quiebra de cuatro bancos, el crédito interno estaba prácticamente “seco” (Maurer, 2002: 172), así que no se había progresado mucho en la reestructuración de la banca cuando inició el gobierno de Calles.

A finales de 1923 el secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, había convocado a una Convención Nacional de Banqueros, de cuyas discusiones surgieron una buena parte de las leyes y entidades que aparecieron más adelante. La primera de ellas fue la Comisión Nacional Bancaria (CNB), que se encargaría de supervisar e inspeccionar a los bancos y a las compañías financieras<sup>27</sup>. Poco tiempo después se publicó la Ley General de Instituciones de Crédito, que establecía tanto la nueva estructura del sistema financiero como las condiciones de entrada a él<sup>28</sup>. A la cabeza del sistema quedaban el Banco de México, organismo que materializaba el anhelado proyecto del banco único de emisión, y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, ambos creados en 1925. El resto de los bancos (hipotecarios, de promoción, agrícolas, industriales, de descuento, de depósito y de fideicomiso) quedaba organizado en dos grandes grupos: el de bancos comerciales con facultades amplias y el de bancos o establecimientos bancarios comerciales que operaban sin estatutos mexicanos. A la promulgación de decretos se sumó la liquidación de los

---

<sup>27</sup> Maurer (2002: 175) afirma que la CNB se convirtió en una “legislatura” informal responsable de toda la política bancaria y crediticia.

<sup>28</sup> Para este último punto ver Maurer (2002: 174-5) y Medina (1994: 99).

antiguos bancos hipotecarios, de varios de los antiguos bancos de emisión y de otras instituciones en posesión de cuentas viejas o de empréstitos revolucionarios. Los bancos estatales que no fueron liquidados continuaron operaciones en calidad de bancos comerciales con facultades amplias pero sin el privilegio de emitir billetes (Sterrett y Davis, 1928: 120-140).

La creación de un banco central había sido proyectada y propuesta desde la década anterior, pero tanto la coyuntura como la falta de dinero impidieron llevarla a cabo. De las negociaciones en torno a la deuda externa, sobre las cuales se hablará en el apartado siguiente, el gobierno mexicano intentó obtener créditos para abrir el banco, pero los acreedores extranjeros no autorizaron ningún tipo de préstamos ni para este ni para otros fines. Los 57 millones de pesos oro que constituyeron las reservas del Banco de México al momento de su apertura provenían exclusivamente de las arcas del gobierno: 42 millones fueron trasladados directamente de la Comisión Monetaria (Zebadúa, 1994: 278), y la cantidad restante provino de depósitos en el extranjero. La disponibilidad de esos recursos fue posible gracias a una política de austeridad en el gasto público emprendida bajo la dirección del secretario de Hacienda, Alberto J. Pani. De hecho, fue la Comisión Monetaria el organismo que abrió sus puertas con el nuevo nombre de Banco de México cuando acumuló suficientes reservas para ese fin (Maurer, 2002: 176)<sup>29</sup>.

Pasaría algún tiempo antes de que el Banco de México pudiera ejercer plenamente todas sus facultades. Aún cuando el 49% de las acciones del banco quedaron a disposición del público, apenas el 2% de los títulos fue adquirido por bancos privados y capitalistas

---

<sup>29</sup> La apertura del banco central generó cierto recelo entre los acreedores externos pues México argumentaba entonces dificultades para el pago de la deuda. Argumentaban que las reservas disponibles debían canalizarse para el cumplimiento de los compromisos con el exterior en lugar del proyecto del banco único de emisión. Pero el gobierno parece haberle dado prioridad a la creación de esta entidad que reforzaría su “soberanía financiera”, a pesar de la oposición internacional. Ver Zebadúa (1994: 255-281).

individuales (Zebadúa, 1994: 278-9). Las experiencias de la Revolución –hiperinflación, papel moneda que se depreciaba rápidamente, confiscación de reservas bancarias– aún estaban frescas en la memoria colectiva por lo que el nuevo organismo enfrentó una hostilidad comprensible durante sus primeros años de vida.

Sólo el Banco de Londres y México y el Banco de Sonora fueron socios del Banco de México cuando éste inició operaciones. En el caso del primero esto ocurrió porque al venderle acciones del banco central el gobierno liquidaba 1.3 millones de pesos de una deuda pendiente (Zebadúa, 1994: 279); mientras que la afiliación del Banco de Sonora bien podía deberse a los vínculos derivados de la presencia del grupo político en el poder, que provenía de aquella entidad (Maurer, 2002: 177).

El proceso descrito hasta ahora es la creación de instituciones y organizaciones que reestructuraron al sistema financiero, uno de los sectores más dañados por el transcurso de la Revolución. Aún cuando el Banco de México no pudo ejercer plenamente sus facultades durante sus primeros cinco años de vida, su creación misma era parte de la consolidación del nuevo Estado mexicano y su importancia debe entenderse dentro del contexto de la reconstrucción de instituciones que ocurrió a lo largo de los años veinte, sobre la cual se habló páginas atrás. A continuación se revisan las negociaciones diplomático-financieras en torno a la deuda externa de México.

### **3.2.5. La diplomacia financiera**

El tema de la deuda externa es uno de los más documentados en la historiografía económica sobre los años veinte. Una revisión de obras como Bazant (1981), Hall (1995) y Zebadúa (1994) haría pensar que la deuda y las negociaciones en torno a ella fueron el



asunto que dominó la vida económica del país en este período. En realidad se trató de una cuestión importante, que puso de manifiesto el poder relativo de diferentes grupos, pero la controversia en torno al pago de la deuda externa no interrumpió la actividad industrial en México: el crecimiento industrial llevaba su propio ritmo y no estaba condicionado al restablecimiento del crédito del exterior. La relevancia de las negociaciones diplomático-financieras debe entenderse sólo como parte del contexto que rodeaba a la industria y por ello aquí se revisa superficialmente.

La necesidad de reestructurar el sistema financiero nacional, de la cual se habló en el apartado anterior, se debió en parte a la negativa extranjera para otorgar crédito a México mientras no se arreglaran los tiempos y montos como se pagaría la deuda heredada del Porfiriato e incrementada durante la Revolución. Fue así como desde los primeros años de la década ocurrieron negociaciones con el Comité Internacional de Banqueros sobre México (Zebadúa, 1994: 184-222). Con ellas se buscaba, por un lado, conseguir el reconocimiento del gobierno estadounidense –y con éste el de Europa– al garantizarse el cumplimiento de las obligaciones de México y, por el otro, reestablecer el crédito exterior, suspendido desde 1913.

El primer acuerdo resultado de las negociaciones fue el Convenio De la Huerta-Lamont, firmado el 16 de junio de 1922. Mediante éste el gobierno mexicano reconocía una deuda de 508.8 millones de dólares, de los cuales 203 millones correspondían a bonos ferroviarios<sup>30</sup> y 207 millones a intereses atrasados que deberían pagarse en 40 años sin causar más intereses. Se estipulaba un pago de 30 millones de pesos en 1923 y de ahí en adelante un aumento anual de 5 millones de pesos adicionales (Medina, 1994: 11). Para

---

<sup>30</sup> La deuda ferrocarrilera provenía de la incautación de líneas ferroviarias decretada durante la Revolución por necesidades militares y del reconocimiento de Carranza de adeudos por indemnización.

obtener el reconocimiento diplomático del gobierno de Obregón fue necesario además suscribir los llamados Acuerdos de Bucareli (Hall, 1995: 131-154), pero a cambio se afianzó el apoyo estadounidense en contra de una nueva rebelión militar, lo que de hecho ocurrió más tarde bajo el mando del propio De la Huerta (Bazant, 1981: 193-4). Los tratados de Bucareli establecían la no retroactividad del artículo 27 en materia petrolera; otorgaban preferencia a los estadounidenses propietarios de predios en materia de concesiones para la explotación del combustible y restituían las propiedades y los derechos confiscados indebidamente a ciudadanos estadounidenses durante la Revolución.

Los gastos militares ocasionados por la rebelión delahuertista y una caída en los ingresos federales resultaron en un peso desmesurado sobre el presupuesto público (Zebadúa, 1994: 266). En poco tiempo México tuvo dificultades para cumplir con el pago de la deuda en la forma tan onerosa estipulada por el convenio y tuvo que recurrir a la moratoria de pagos en julio de 1924 (Maurer, 2002: 172) y a nuevas negociaciones, esta vez entre Lamont y el ahora secretario de Hacienda, Alberto J. Pani. Con el nuevo acuerdo, conocido como “Enmienda Pani”, el gobierno mexicano se libraba de la responsabilidad de cubrir la deuda ferrocarrilera, que era la carga más pesada de la deuda pública. Sin embargo, el servicio de la deuda tampoco pudo cubrirse en 1928 ya que una buena parte de los recursos del erario habían caído como resultado de la depresión en la industria petrolera (Bazant, 1981: 195-8). Las negociaciones habían conseguido el reconocimiento del gobierno mexicano y pusieron fin a la amenaza de la intervención armada estadounidense en territorio mexicano latente desde tiempo atrás, pero el crédito exterior no se reestableció entonces ni en la década siguiente.

En este capítulo se describieron las principales características de la economía mexicana en los años veinte. Se revisaron la estructura demográfica y la participación relativa de los principales sectores para demostrar que México continuó su proceso de transformación hacia una economía cada vez menos agrícola y menos rural y que la industria fue motor del crecimiento durante estos años. También se discutieron los asuntos que en conjunto definieron el contexto económico e institucional de la época. Por lo tanto se tiene ya una idea más completa sobre el entorno que rodeó al dinamismo de las principales industrias del país, tema que se analiza en el siguiente capítulo.