de trabajar después en el reajuste de sus factores económicos con mayor tranquilidad que los otros pueblos.

Para reorganizar nuestro sistema bancario, debe, en primer término, permitirse el libre establecimiento de bancos de circulación, poniéndose, a la vez, la emisión de billetes bajo la dirección exclusiva del gobierno. Los billetes constituyen parte de las especies circulantes y el sistema monetario todo de una nación requiere el control efectivo de la circulación interior. Sin eso, no hay moneda en la propia acepción de la palabra, como único computador de valores en justa relación con las necesidades de la circulación. Se impone, por lo mismo, el establecimiento de un banco único de emisión, asunto que no se originó en el llamado congreso constituyente de Querétaro, pues durante varios años se habían hecho estudios en este sentido, y aun algunos trabajos de preparación, por anteriores gobiernos de México.

Las funciones del banco único de emisión deberán ser de dos naturalezas: es decir, actuará como banco emisor y de depósitos, y destinado a concentrar y distribuir los fondos del gobierno, y como banco de redescuento, que no tratará directamente con el público, sino en casos excepcionales, y sólo lo hará, por lo general, con los bancos libres, que operen en toda la extensión del territorio mexicano. Mediante el redescuento y al través de estos bancos libres, el Banco derramará por todas partes el beneficio del crédito, que extendido así profusamente, facilitará la utilización benéfica de actividades que hoy operan en el campo de la política revolucionaria y destructora y pondrá en acción energías que yacen dormidas y sin provecho para el bien general.

Hasta hoy el crédito de carácter mercantil propiamente dicho, o sea el descuento del papel de comercio, ha sido insignificante en los bancos nacionales, a tal extremo que en el balance del 31 de diciembre de 1910, antes del período de trastornos políticos, el importe de los descuentos hechos por todos los bancos del país, ascendía a la exigua suma de $16,315,669.84. Esta cifra es el mayor capítulo de acusación que se puede hacer contra el sistema de bancos entonces reinante, pues si los descuentos no subían a mayor cantidad, no era ni porque en México faltaran personas que necesitaran hacer tal clase de operaciones, ni tampoco porque entre estas personas no hubiese muchas que merecieran crédito. La falta de descuentos era debida a dos causas principales: la primera, que los bancos trataban directamente con el público y monopolizaban las operaciones bancarias a la sombra de su concesión; no habiendo de hecho bancos libres, el

redescuento no existía y, por lo tanto, los que carecían de influencia con los administradores o directores de los bancos, no podían hacer uso de su crédito y eran dejados, presas del agio, en manos de los que aprovechaban su crédito e influencia personal en los bancos para sacar de allí dinero y prestarlo con un interés elevadísimo — forma vergonzante de redescuento en que el verdadero deudor era desconocido del banco. La segunda causa a que atribuímos el que los descuentos hayan sido tan insignificantes, era la de que en su mayor parte las deudas a favor de los bancos, aunque de forma comercial, consistían, en realidad, en obligaciones de plazo indeterminado, que se refrendaban cada seis meses por mera forma, pero que constituían el capital operante de empresas agrícolas o industriales; de tal manera que si se hubiera querido hacer efectivo el pago al vencimiento de los seis meses, no se habría logrado más que producir un pánico general, como claramente lo reveló el simple anuncio que alguna vez se hizo de que el gobierno exigiría a los bancos que cobrasen esos créditos.

Todos estos hechos comprueban que el sistema bancario establecido por la ley quedaba, en la práctica, fundamentalmente falseado.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, y toda vez que un banco de emisión y redescuento — o Banco Unico como, por comodidad de lenguaje, seguiremos llamándole — llevaría el beneficio del crédito a todos los ámbitos del país, es de suponerse que el verdadero descuento nacional aumentaría considerablemente y que los recursos del Banco se verían solicitados para llenar esta función de circulación interior.

No es de extrañar que el gobierno carrancista no hubiera logrado en tres años organizar el Banco Unico. Un banco es una institución de crédito que no puede existir sin la confianza del pueblo. La falta de escrúpulos de un gobierno en el manejo de los fondos públicos y sus atropellos a la propiedad de los particulares, se traducen en uno de los más grandes males para el país: la supresión completa de esa parte del capital social que se llama crédito, producto de energías morales e intelectuales mucho más valiosas que el dinero mismo.

El asunto en que venimos ocupándonos es por todo extremo complejo y difícil; los elementos que lo integran son de carácter eminentemente técnico, y si pretendiéramos examinarlos haríamos una monografía científica y no un programa de acción gubernativa. Las consideraciones que hemos expuesto nos parecen

indispensables para fundar la necesidad de abandonar definitivamente el sistema bancario que teníamos antes de los atentados que contra los bancos cometió el gobierno carrancista, y de establecer, como eje de un nuevo sistema, el Banco Unico de emisión, en torno del cual y como conductos de difusión del crédito por el instrumento valioso del redescuento, surgirá espontáneamente un número indefinido de bancos privados. Estos estarán sujetos a ciertas reglas de publicidad que establecerá la ley y a la inspección efectiva del Gobierno, con lo cual el público tendrá las necesarias garantías; pero su establecimiento debe ser libre.

Indicada esta política bancaria, se hace indispensable considerar la manera en que el Banco Unico debe hacerse del capital necesario para dar principio a sus operaciones. Desde luego condenaríamos todo esfuerzo por conseguir ese capital en la forma de un empréstito extranjero, porque por este medio quedaría el Banco Unico y, en cierto sentido, el Gobierno, bajo dependencia extranjera. Sin perjuicio de lo que demanden las circunstancias en el momento mismo en que se trate de obtener el capital inicial, diremos que el procedimiento que nos parece más practicable y que sería, a la vez, una medida de justicia, es el de que se dé a los antiguos bancos de emisión la oportunidad preferente de subscribir al capital del Banco Unico. Esto sería natural aplicación del criterio de probidad que debe inspirar la política del gobierno, según lo hemos dicho, porque si por virtud de la creación del Banco Unico los antiguos bancos deben desaparecer, a lo menos como bancos de emisión, nada más equitativo que el que se les ofrezca el beneficio de interesarlos en la nueva institución.

No intentaremos indicar en sus pormenores las negociaciones que el gobierno tendría que celebrar con los antiguos bancos, porque carecería de objeto serio especular sobre bases más o menos hipotéticas. La esencia de nuestra proposición consiste en que, para la mutua ventaja del gobierno y de los bancos, se procure llegar a un arreglo en lo tocante a las responsabilidades de la nación a favor de los mismos bancos, que a la vez deje a estos o a sus accionistas interesados en la suerte del Banco Unico. Será, en todo caso, condición del arreglo que el gobierno se obligue a reembolsar a los bancos en dinero efectivo las sumas que violenta y arbitrariamente sustrajo de las cajas de estos el gobierno carrancista.

Pero ¿cómo satisfacer esta última condición en el estado actual de la hacienda pública? Sería ilusorio suponer que el gobierno pudiese pagar de contado los cincuenta y cuatro millones substraídos; pero no dudamos que estuviera en aptitud de reembolsarlos en un término prudente, acudiendo al arbitrio extraordinario de gravar con un impuesto adicional y transitorio aquellas ramas de la exportación que lo consintieran sin detrimento de la industria nacional. El producto de este arbitrio se prorratearía entre los bancos despojados y cesaría de gravitar sobre las exportaciones en el momento en que estuviera llenado el objeto que lo motivara.

Independientemente del procedimiento señalado, la subscripción al capital del Banco Unico estará abierta a las negociaciones financieras independientes y al público en general. No nos forjamos la ilusión de que por estos medios pueda reunirse la suma de cien o doscientos millones de que se oye hablar con frecuencia y que, en nuestro concepto, sería innecesaria: el Banco podrá empezar a operar con recursos modestos, que irán siempre en aumento si el país entra de lleno por la senda de la prosperidad.

Hemos indicado que el Banco Unico desempeñará dos funciones radicalmente distintas: la que es propiamente función bancaria, caracterizada por los descuentos, los cambios y los depósitos, y la que consiste en la emisión. Esta última quedará exclusivamente bajo el control del gobierno, y, por lo mismo el departamento de préstamos y descuentos del Banco, aunque administrado libremente por el personal de éste, deberá estar subordinado a las disposiciones del gobierno en lo que se refiere a la emisión.

Tanto por la forma que apuntamos para la reunión del capital del Banco, cuanto por la intervención que en sus funciones como banco emisor tendrá el gobierno, el Banco será una institución eminentemente nacional; pero, además, en el personal directivo del Banco debe preponderar el elemento nacional. A este respecto creemos que el Presidente y Gerente del Banco deben ser siempre ciudadanos mexicanos y que el número de extranjeros que puedan figurar en la junta directiva nunca deberá exceder de un tercio del total de los consejeros.

Entre los servicios que prestará el Banco debe contarse el de la concentración de los fondos del gobierno federal recogidos en todo el país y el empleo de los mismos de acuerdo con las instrucciones de la Secretaría de Hacienda. Esto tendrá, entre otras ventajas la de facilitar, por el pago de las obligaciones del gobierno, la entrada a la circulación de los billetes del Banco que, sin embargo, serán convertibles a la vista, y ello permitirá

también promover la organización de otras instituciones de crédito sin necesidad de usar del metálico del Banco, quedando así un excedente disponible para otros empleos. Los recursos del Banco no deben quedar ociosos, y dada la necesidad que hay de capitales en el país, es de suponerse que la mejor inversión de esos fondos podría encontrarse dentro del mismo país; pero sólo después de una experiencia bastante larga, para no caer en errores perjudicialísimos, se podrán distraer del Banco cantidades considerables para ir a fomentar instituciones de crédito agrícola, ya sea hipotecario o refaccionario.

No hemos dejado de tomar en cuenta, al condenar el procedimiento de acudir a un empréstito exterior para formar el capital del Banco, el efecto inmediato que produciría, en el régimen de los cambios, la contratación de tal empréstito. El sistema que proponemos favorecería el encarecimiento del cambio sobre el exterior; pero esto, en nuestra opinión, no sería perjudicial para el progreso del país, antes bien estimularía la producción, y tendría otras incidencias, favorables para la economía nacional, que no exponemos por no permitirlo la extensión de este documento.

Un programa de reconstrucción nacional quedaría incompleto si omitiera tratar la importante materia de los impuestos. Empero, varias circunstancias nos obligan a referirnos a ella sólo en términos muy generales. Desde luego nos falta la base esencial: una estadística fidedigna que abarque un período suficientemente amplio. Los fenómenos económicos de México han sufrido diversos trastornos debido a la revolución y anarquía interiores y a los efectos complicadísimos de la guerra europea. Si en estas circunstancias nos permitiéramos aconsejar una línea de conducta, fácilmente incidiríamos en error, a sabiendas de que el terreno que pisábamos carecía de firmeza.

Claro es que el régimen carrancista ha abrumado a los contribuyentes con impuestos excesivos, alguno de los cuales — como la cuota de cincuenta por ciento de la llamada contribución federal — deben ser radicalmente modificados; que hay otros impuestos, aun de origen anterior al gobierno carrancista, que por su carácter irritantemente inquisitivo, o por su base antieconómica deben desaparecer definitivamente. Algunos impuestos son el resultado de una viciosa práctica del gobierno de la Federación, consistente en perseguir las actividades económicas de los Estados, para gravarlas con impuestos especiales, tan pronto como adquieren alguna importancia; sistema que, sobre ser contrario al régimen federativo, es antieconómico e injusto. Podríamos hacer el análisis de nuestro sistema de tributación dentro de las clasificaciones establecidas por las leyes; pero esto no nos conduciría a un resultado práctico por la imposibilidad en que nos hallamos de hacer recomendaciones concretas.

Diremos, en términos generales, que si la reconstrucción de México depende fundamentalmente de la solución de sus problemas económicos, o en otras palabras, si México necesita, antes que nada, movilizar todos sus elementos de crédito para intensificar su producción agrícola, un buen sistema tributario debe tener presente a cada paso este supremo fin.

Resumimos todo lo expuesto en este capítulo en las siguientes conclusiones:

> La solución del problema económico y financiero de México estriba en el arreglo de las responsabilidades pecuniarias de la República y en el fomento de sus fuentes de riqueza para aumentar la producción, sobre todo la producción agrícola.
>
> Por doloroso que ello sea, tenemos que reconocer que el país ha hecho bancarrota y que los recursos de que dispone y de que dispondrá por un período más o menos largo, son insuficientes para permitir al gobierno el pago inmediato de responsabilidades anteriores, después de cubrir los gastos indispensables de la administración.
>
> Nos parece evidente que el gobierno no debe contraer nuevas deudas para realizar, en la parte que le corresponde, la obra de reconstrucción del país. Necesitamos indispensablemente de capitales extranjeros y debemos darles facilidades para su inversión en negocios mexicanos; pero estos capitales deben venirnos por el conducto espontáneo de la actividad privada, ampliamente protegida por la ley. Por eso condenamos la política económica de los gobiernos nacidos de la Constitución de Querétaro, código inspirado en un criterio de hostilidad al capital extranjero y a todo lo que sea extranjero. Lo que importa, en primer término, es que desaparezcan las leyes opresoras del capital y que la administración pública esté en manos de hombres probos, capaces de entender las necesidades del pueblo y el mecanismo de las leyes económicas que sobre ellas actúan.

Con esto y con los recursos nacionales, el gobierno podrá llenar las funciones que le corresponden en la obra de reconstrucción y podrá también satisfacer, dentro de no largo lapso, todas las obligaciones que tiene pendientes. Diremos más: es un deber de todo gobierno conscientemente patriótico, afianzar, por medio de una política como la que aconsejamos, la independencia económica del país y preparar así su engrandecimiento.

Mas para ello será, además, indispensable que obtengamos de nuestros acreedores una espera racional, no la espera forzada y sin reglas de que hemos estado disfrutando, sino expresamente convenida. Por virtud del pacto de espera, el gobierno deberá empezar a pagar desde luego una parte alícuota de los intereses de todos los bonos de la deuda, quedando el resto de los intereses en calidad de diferidos, y extendiéndose año por año, o por períodos mayores convenidos, la parte alícuota de los intereses, hasta que el servicio pueda restablecerse en su totalidad, o hasta que las condiciones del país y las del mercado del dinero permitan hacer arreglos especiales sobre las distintas clases de bonos o un arreglo general que abarque todos los títulos de la deuda.

Condenamos, asimismo, por antieconómico y antipatriótico, todo esfuerzo encaminado a obtener un nuevo empréstito para saldar deudas vencidas. Un nuevo empréstito significará cargas mayores que las que hoy no podemos llevar, enormes corretajes a banqueros e intermediarios, pérdida más o menos considerable por el descuento con que se tomarán los bonos y el pago de un alto tipo de interés; y como, seguramente, no se conformarían los prestamistas con las garantías ordinarias, que han resultado irrisorias por nuestro estado de anarquía, nos veríamos compelidos a dar otras seguridades depresivas de la dignidad nacional. Como aumentadas las obligaciones, bien pronto acontecería que no podríamos cumplirlas, nos veríamos en el grave peligro de correr una suerte semejante a la que han sufrido otras naciones insolventes del continente americano.

El pago de responsabilidades legítimas originadas por nuestra condición de desorden, deberá hacerse en

bonos especiales, siendo fundado esperar que los gobiernos extranjeros interesados en las reclamaciones, acepten esa forma de pago. Los bonos serán amortizables a plazos largos y no deberán causar réditos sino después de un número de años prefijado.

Las responsabilidades del gobierno hacia los acreedores de los Ferrocarriles Nacionales deben ser materia de un arreglo especial, como lo exponemos en el capítulo relativo de este programa. Por ningún motivo deberá contratarse un empréstito para la rehabilitación de los ferrocarriles, pues lo más conveniente para el país a este respecto es que el gobierno procure librarse de las cargas que ha asumido con relación a las líneas Nacionales, y un nuevo empréstito acrecentaría estas cargas.

Creemos que el gobierno debe ser un factor importante en el fomento de la producción nacional. Entre otras funciones le toca desempeñar una muy principal: la de la ampliación y difusión del crédito, por medio de un sistema bancario distinto del que existía en México antes de la revolución constitucionalista. La emisión de billetes debe estar encomendada a un solo banco, en cuyas funciones propiamente bancarias el gobierno no tendrá intervención. La emisión de billetes estará, sin embargo, bajo el control directo del gobierno. Este banco no deberá, por regla general, entenderse directamente con el público, sino que ejercerá su acción al través de los bancos particulares que podrán establecerse con absoluta libertad, aunque sujetos a la vigilancia y publicidad que fije la ley para garantía del público. Por medio del redescuento y por la concentración y distribución de los fondos públicos colectados en distintas partes del país, el Banco Unico derramará el beneficio de su crédito por toda la extensión del territorio. El presidente, el gerente y no menos de dos tercios de los miembros de la junta directiva del Banco deberán ser ciudadanos mexicanos.

Consideramos que el capital del Banco no debe obtenerse por medio de un empréstito extranjero, porque la contratación de tal empréstito sería un acto antieconómico y antipatriótico y desvirtuaría el carácter de *nacional* que debe tener la institución. En nuestro

concepto el medio más asequible de iniciar la subscrición del capital del Banco, sería el de invitar a los antiguos bancos a que aportaran en efectivo, parte de dicho capital. El gobierno deberá, tarde o temprano, entrar en arreglos con dichos bancos; y como con la creación del Banco Unico aquellos han de perder definitivamente el carácter de bancos de emisión, es de justicia el que se les brinde la oportunidad de interesarse en la nueva institución.

El gobierno debe reembolsar a los antiguos bancos de emisión las cantidades de que fueron violentamente despojados por la administración carrancista; y a este efecto proponemos que, mientras otra cosa mejor no permitan las condiciones de la hacienda pública, se apliquen al reembolso indicado los fondos que se obtengan de un recargo adicional — de carácter transitorio — sobre ciertos artículos de exportación que, por el precio que alcancen en el extranjero, pudieran soportar dicho recargo.

Recomendamos una revisión general de nuestras leyes de impuestos, a fin de sujetarlas a bases más equitativas y más en consonancia con la ciencia económica. Especialmente en materia de cuotas de importación y exportación, se impone como indispensable una revisión completa, puesto que las tarifas vigentes no obedecen a sistema alguno y han sido inspiradas o en un criterio meramente oportunista, o en la necesidad apremiante de recursos, o en el propósito inmoral de favorecer determinados intereses o a ciertos individuos. No deberá iniciarse ante el Congreso ninguna modificación de las tarifas aduaneras sin que el Ejecutivo lo haya anunciado públicamente y con la debida anticipación, a fin de que todos los que estimen afectados sus intereses por la propuesta reforma, puedan presentar las alegaciones que estimen oportunas. La Secretaría de Hacienda deberá, además, convocar reuniones especiales de los representantes de las organizaciones o gremios que más directamente estén interesados en el proyecto de que se trate, a fin de que discutan entre sí y con el representante del gobierno, las ventajas o inconvenientes de la reforma proyectada.

Condenamos por anticonstitucional, por incompatible con la esencia misma del gobierno democrático y por ser fértil pretexto para inmorales y escandalosas especulaciones, el sistema de conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo en el ramo de Hacienda. Durante el gobierno carrancista el Ejecutivo *legisló* constantemente en materia de impuestos — y en otras materias agenas al ramo de Hacienda — aun cuando el Congreso estuviera en sesiones, y esta situación, inconcebible en un gobierno constitucional y dentro de un régimen de libertad política, continúa bajo el gobierno actual. Muchos gobernadores de Estados están, a su vez, investidos de facultades equivalentes. Protestamos contra esta forma de tiranía que permite al Poder Ejecutivo disponer de la hacienda de los ciudadanos y trastornar, a su capricho, el régimen económico del país. Semejante práctica constituye la más humillante abdicación que de sus funciones puede hacer el Congreso. Este no sólo viola la Constitución al conceder las facultades extraordinarias, sino que falta a la fe que el pueblo puso en él como guardián de sus intereses.