

Análisis Económico

Núm. 66, vol. XXVII

Tercer cuatrimestre de 2012

La Hacienda Pública y la transformación del sistema financiero mexicano en el siglo XIX

(Recibido: agosto/012–aprobado: octubre/012)

*Lilia Carbajal Arenas**

Resumen

El enfoque ortodoxo en torno a la transformación del sistema fiscal heredado de la Colonia, propició el surgimiento de prestamistas que aprovecharon las necesidades del gobierno federal para especular e imponer condiciones de usura, este mismo enfoque impidió el uso del papel-moneda necesario para impulsar la actividad comercial y la unificación del mercado nacional. Por otra parte, la posición heterodoxa fue abanderada por quienes veían la necesidad de obtener recursos orientados a aliviar el creciente gasto público –recurriendo a otro tipo de fuentes: solicitar préstamos a otros países y ampliar la base tributaria de impuestos existentes con el fin de hacerlos más rentables, como fue el caso de los derechos aduanales y el uso del papel sellado.

Palabras clave: sistema fiscal, agiotista, contribuciones directas, sistema fiscal, Banca Central.

Clasificación JEL: B00, B15.

* Profesora-Investigadora del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco (llca02@hotmail.com).

Introducción

El presente artículo expone las dos posiciones (ortodoxa y heterodoxa), manifestadas en torno al surgimiento y transformación del sistema financiero y la modernización fiscal, entendida esta última como el proceso de organización de la Hacienda Pública, asimismo busca explicar las causas por las cuales el proceso de conformación de un nuevo sistema fiscal y una Banca Central, necesarios ambos para regular la actividad del capital financiero, demoró tantos años. La transformación del sistema fiscal virreinal inició en 1821 con la derogación del tributo indígena y finalizó en 1896 cuando se decretó el fin de las alcabalas; en cuanto a la Banca Central los primeros intentos se dieron durante el Porfiriato con la intervención del secretario de Hacienda José Ives Limantour en la década de 1890, y culminaron con la conformación de la Banca Central en 1924 bajo el gobierno de Plutarco Elías Calles.

El sistema financiero puede definirse como el conjunto de organismos e instituciones que captan, administran y canalizan la inversión y el ahorro nacional e internacional en un país. La acción de concentrar grandes sumas de dinero tiene el propósito de realizar aquellas acciones que propicien el crecimiento de la economía nacional; por tal motivo, el sistema financiero es regulado por la Hacienda Pública para garantizar que los recursos captados sean orientados hacia sectores productivos o en obras que se traduzcan en un desarrollo económico. La Hacienda también procura que la actuación de las instituciones financieras se norme bajo el marco jurídico del país, una parte fundamental es la regulación de la tasa de interés para evitar la especulación.

Actualmente en México, el sistema financiero está regulado directa e indirectamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el retiro y del Banco de México. Con base en lo anterior, se entiende que un sistema financiero corresponde a una economía que cuenta con un mercado interno consolidado y una Banca Central encargada, en exclusiva, de la emisión del papel moneda.

La historiografía sobre la creación de la Hacienda Pública y de la Banca Central permite saber que, en torno a la conformación de ambos organismos públicos, se consumieron muchos años y un gran número de debates. Durante este largo periodo, los distintos gobiernos estuvieron obligados a buscar diferentes alternativas para obtener recursos y cumplir con sus obligaciones, tanto sociales como administrativas. La falta de un sistema fiscal acorde a las necesidades de la joven nación y la carencia de una banca que permitiera contar con una moneda nacional, para agilizar las operaciones comerciales propició que el gobierno recurriera a presta-

mistas privados y extranjeros para solventar sus necesidades más urgentes, a costa de la imposición de tasas de interés y descuentos exorbitantes.

1. El papel moneda y los primeros bancos

La primera experiencia en el uso del papel moneda se dio durante el gobierno de Agustín de Iturbide. El entonces secretario de Hacienda Pública Antonio Medina, presentó en diciembre de 1822 una iniciativa ante la Junta Nacional Instituyente, para emitir cuatro millones de pesos en cédulas del gobierno, los cuales serían utilizados como papel moneda con el propósito de disminuir el déficit fiscal. Medina propuso lanzar una primera cantidad con el fin de realizar los pagos más urgentes, como en el caso de sueldos destinados al ejército. Posterior a un amplio debate en torno a los pro y contras de la propuesta, la Junta aprobó la propuesta y se le dio el carácter de “moneda emergente”, se acordó una primera emisión para cubrir los sueldos del ejército y los empleados públicos. La Hacienda Pública sería la única autorizada a emitir el papel moneda en cédulas, los comerciantes quedaban obligados a recibirlo y podían utilizarlo para pagar la tercera parte de sus impuestos; de esta forma, la Tesorería amortizaría el valor del papel moneda en un corto plazo (Ludlow, 2007).

El intento resultó un fracaso, ya que los comerciantes lo aceptaron aplicando fuertes descuentos al valor nominal, lo cual se puede atribuir a dos factores: primero, al descrédito del gobierno, debido a su insolvencia económica y, segundo, la resistencia de éstos a colaborar con el gobierno en el sostenimiento del costoso Imperio de Iturbide. Ante la prematura caída de ese gobierno, se optó por retirar las cédulas en circulación, utilizando el mecanismo de admitir el papel impreso en el pago de impuestos sin restringir la cantidad.

De acuerdo con lo anterior, la emisión del papel moneda no estuvo asociada a la conformación de los primeros bancos, ya que el uso del dinero fiduciario se propuso como medida emergente y se entendió como una forma de obtener un crédito forzado de corto plazo. Algo similar sucedió con la conformación del primer banco. El antecedente se encuentra en la iniciativa presentada por Lucas Alamán, orientada a crear el Banco de Avío y al fomento de la industria en México mediante préstamos en efectivo o en maquinaria, los fondos del Banco procederían del ingreso obtenido en las aduanas marítimas (Potash, 1986). El Banco tuvo, de igual manera, un fuerte rechazo, ya que sus críticos se oponían a forzar la industrialización en México, y distraía los recursos económicos necesarios para impulsar la agricultura, base de la economía del país. A pesar de la fuerte oposición, la institución logró mantenerse de 1830 a 1842, año en que el presidente Santa Anna ordenó su cierre por considerar que había cumplido su objetivo.

En la década de los años 1830 se retomó en los debates del Congreso la posibilidad de crear un banco; la idea central radicaba en proporcionar crédito al gobierno como medio para resarcir la escasez de recursos de la Hacienda Pública, el capital necesario para el Banco podría obtenerse de los comerciantes o inversionistas interesados en ganar un beneficio sin necesidad de arriesgar su capital en la producción. En el debate se citaban experiencias en Inglaterra sobre este tipo de organismos, la vía bancaria permitiría aumentar la disponibilidad económica del gobierno y evitar la usura.

Al fin, en 1837 se fundó el Banco Nacional de Amortización de la moneda del cobre, como fondo inicial recibió la renta del tabaco; la administración quedó a cargo de empresarios y su primer vicepresidente fue Lucas Alamán. Dicho banco tenía dos objetivos: reorganizar la producción y comercialización del tabaco para hacer más productiva su renta; además, amortizar el valor de la moneda de cobre emitida y puesta en circulación en México por los llamados “Monederos falsos” (Torres, 1998: 107-130).¹

En el debate en torno a su creación se plasmó, desde la ortodoxia, el argumento en cuanto a que no debía propiciarse un monopolio por parte del gobierno, y la renta del tabaco debía ser administrada por particulares de acuerdo al principio del liberalismo económico. La posición heterodoxa planteaba la creación de un banco administrado tanto por el gobierno como por empresarios, para hacer más productiva la renta del tabaco y garantizar la amortización de la moneda de cobre falsa. El proyecto fracasó debido a los intereses contrapuestos de empresarios y cosecheros del tabaco, la administración del banco tampoco cumplió con la tarea de amortizar la moneda de cobre. Finalmente, el presidente Santa Anna declaró su cierre el 6 de diciembre de 1842 (Covarrubias, 1998: 71-88).

2. La conformación de la Hacienda Pública y el capital usurario

La conformación de la Hacienda Pública en el México independiente, fue un tema que generó amplios debates en los Congresos entre los diputados y el Ejecutivo durante el siglo XIX. En las actas emanadas de tales discusiones es posible observar al menos dos posiciones en torno a la reorganización del sistema fiscal. Una de ellas, la

¹ La moneda de cobre era de baja denominación necesaria para el comercio al menudeo, su falsificación, por tanto, disminuía el poder adquisitivo de los trabajadores debido al descuento que hacían los comerciantes al vender su mercancía. La moneda era emitida y distribuida por los llamados “monederos falsos”, falsificadores extranjeros que la introducían al país, pero se llegó a comprobar que algunos comerciantes nacionales tenían sus troqueladoras y emitían moneda falsa.

ortodoxa, sostenía que las contribuciones directas debían ser la base de la Hacienda Pública, ello conforme al liberalismo económico clásico. En la otra interpretación, de forma heterodoxa se buscó obtener los recursos necesarios para que el gobierno pudiera cumplir con sus obligaciones pero, inconformes con los impuestos directos y los préstamos forzosos, se propuso hacer uso del crédito externo.

3. Las posiciones

La ortodoxia fue sustentada por quienes buscaban aplicar el liberalismo económico, y organizar las finanzas públicas de acuerdo a los principios de la Hacienda Pública clásica; es decir, la tributación debía ser obligatoria para todos los ciudadanos, equitativa y proporcional a sus ingresos, el gobierno debía procurar contar con una administración eficiente que permitiera el pago de impuestos de forma fácil y con ahorro en la recaudación (véase Smith, 1997 y O'Brien, 1989: 331-373).² Las contribuciones que reunían tales características eran las directas, ya que gravaban el ingreso y riqueza de las personas. El ingreso podía ser obtenido mediante un sueldo o salario, de una actividad comercial o productiva, en tanto que la riqueza de las personas se cuantificaba en relación al valor de la propiedad rural o urbana. Sin embargo, hubo contribuciones directas que se aplicaron de acuerdo a un rango de edades sin tomar en cuenta su ingreso, lo que rompía el principio de proporcionalidad. En otras ocasiones, para gravar la riqueza, se optó por aplicar un valor determinado, aunque con ello se perdía el principio de equidad, ya que no se consideraba el valor real de la propiedad para determinar el gravamen.

La posición ortodoxa se expresó plenamente en el México decimonónico, durante el centralismo pero con pocos logros (Ludlow, 2000),³ debido a que las contribuciones directas no dieron los resultados esperados, en ello influyeron varios factores: la falta de una administración adecuada, es decir, no se contaba con oficinas recaudadoras específicas; se dictaron criterios ambiguos para la elaboración de estadísticas y censos, lo cual impidió determinar una base gravable con equidad y proporcionalidad; y tampoco se consideró que las contribuciones directas intentaban aplicarse a una población que no había modificado su organización social colonial, los habitantes continuaban fuertemente diferenciados por razas (criollos,

² Las ideas expuestas por Adam Smith fueron introducidas a México, por medio del economista español Flores Estrada, quien llegó a nuestro país por instancias de Lorenzo de Zavala.

³ El centralismo inicia con el gobierno de Anastasio Bustamante a mediados de 1837 y se mantiene hasta finales de 1841; en octubre de ese año Santa Anna restablece el federalismo y a mediados de 1844, al regresar a la presidencia, impone el centralismo, sin embargo a principios de agosto de 1846, finaliza esta forma de gobierno.

indígenas, mestizos y castas); por ejemplo, los criollos se negaban a ser igualados con los indígenas mediante la misma contribución (Jáuregui, 2006).⁴

La heterodoxia fue la pauta a seguir por quienes reconocían la necesidad de obtener recursos para sufragar el creciente gasto público pero, como no aceptaban la aplicación de los impuestos directos, propusieron recurrir a otro tipo de fuentes; por ejemplo, solicitar préstamos a otros países y ampliar la base tributaria de impuestos existentes para hacerlos más rentables, como fue el caso de los derechos aduanales y el uso del papel sellado, lo cual dio lugar a que el entonces secretario de Hacienda Matías Romero propusiera, en su reforma fiscal de 1869, la transformación de ese derecho al uso del timbre, aunque se trataba de un impuesto indirecto, su incorporación permitía incrementar los ingresos del erario público sin necesidad de erogar en gastos para su administración.

4. Los actores políticos

En el Congreso Constituyente, la mayoría de los diputados representaban los intereses regionales, esta posición hizo difícil conformar un proyecto viable de nación, ya que se encontraban en constante confrontación con el Gobierno Federal. La distribución de rentas públicas y la determinación de la competencia jurídica en materia fiscal, acordada en el Congreso Constituyente de 1824 agravó la situación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; cada vez que este último intentaba aplicar las contribuciones directas o derogar impuestos heredados de la Colonia, los congresistas se oponían a las iniciativas en defensa de los intereses de los gobiernos estatales y de las élites regionales.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo se enfrentó al problema de la constante escasez de recursos para cumplir con sus obligaciones, lo que hacía difícil y casi imposible sostener el gobierno. En este aspecto, el secretario de Hacienda jugó un papel fundamental en la búsqueda de fondos económicos: dentro de sus obligaciones se encontraba la responsabilidad de organizar la administración pública, con el fin de controlar de una mejor manera la recaudación; debía presentar al Legislativo la *Memoria de Hacienda*, para informar sobre el estado en que se encontraban los ingresos y gastos del ramo a su cargo; y proponer el presupuesto a ejercer en el siguiente año fiscal y, de ser necesario, nuevas fuentes de ingreso para solventar el creciente gasto público. Para aumentar la disponibilidad tenía dos opciones: crear

⁴ El autor muestra de qué manera el problema, en cuanto a la aplicación de las contribuciones directas no fue exclusivo de nuestro país, sino de América Latina, aunque con diferentes matices.

nuevos impuestos o conseguir préstamos internos o externos. La primera hubiera sido viable, si al derogar los impuestos coloniales se hubieran sustituido por otras contribuciones, la segunda opción era más complicada y de largo plazo, porque las élites habían brindado su apoyo a Iturbide para liberarse de los préstamos y donaciones forzosos impuestos por la Corona y, por tanto, no estaban dispuestos a colaborar con el sostenimiento del imperio iturbidista. Esta conducta fue permanente a lo largo del periodo estudiado; por otro lado, para obtener préstamos de otros gobiernos era necesario el reconocimiento tanto de la Independencia de México como de su gobierno, sin embargo, aún no estaba clara la posición de Inglaterra y Francia.

5. Las primeras batallas por el libre comercio

El periodo de 1821 a 1824 se caracterizó por los intentos para definir el tipo de Estado en torno al cual debía conformarse el México independiente. La posición ortodoxa manifestaba su deseo de observar los postulados del liberalismo económico con el Arancel decretado en 1821, en el que declaraba el libre comercio con otras naciones, aunque en los hechos se había aceptado la conformación de un Estado monárquico, esa no fue la única contradicción. El Imperio de Iturbide se había comprometido a no recurrir a préstamos forzosos ni crear nuevos impuestos y, en consecuencia, su gobierno inició disminuyendo impuestos y derogando otros; sin embargo, los gastos del emperador y su corte, así como el sostenimiento del ejército, pronto pusieron de manifiesto la necesidad urgente de conseguir recursos.

Rafael Pérez Maldonado, secretario de Hacienda del Imperio, propuso varias medidas para reducir el gasto público y fomentar la economía, las más importantes fueron: reducir el ejército, fomentar la producción en las minas, mejorar la administración del estanco del tabaco y aplicar una contribución directa. En la ortodoxia, se consideraba a las contribuciones directas la forma más equitativa y rentable para un sistema fiscal de la Hacienda Pública porque la base gravable es progresiva, es decir, el contribuyente paga al gobierno un porcentaje de su renta, ganancia o sobre el valor de sus bienes inmuebles (predial, patente, capitación, etc.), pero para determinar la cantidad a cobrar requería contar con censos y padrones, estadísticas con las que, en ese tiempo, el Gobierno Federal no contaba.

Pérez Maldonado estaba convencido de que la paz permitiría recobrar la eficiencia del sistema tributario colonial pero, a pesar de haber sido antiguo funcionario del régimen virreinal, no se percató de que el México independiente había heredado una Hacienda totalmente desarticulada. Finalmente, el gobierno de Iturbide tuvo que recurrir a un préstamo forzoso, restablecer impuestos derogados

o disminuidos y aplicar una tasa elevada para restringir la salida de dinero del país (TePaske, 1998: 90-109).

En el Congreso, los diputados en manifiesto rechazo a esas medidas, suspendieron la recaudación del préstamo forzoso y lo declararon voluntario, derogaron el impuesto a la exportación de moneda y autorizaron su salida sin restringir cantidades, sólo pidieron se avisara con un mes de anticipación. A cambio, permitieron la recaudación de un préstamo por 600 mil pesos y propusieron se aplicaran reducciones salariales de hasta 20% a los empleados públicos; además de buscar la solución del déficit fiscal mediante la obtención de préstamos en el extranjero. La posición de los congresistas era clara: impedir el aumento en la carga fiscal a las élites, pasar el costo de la administración pública a los empleados y recurrir a préstamos.

Iturbide era consciente de que la estabilidad de su gobierno dependía del pago a las tropas para mantener su lealtad, pero las medidas propuestas por el Congreso implicaban un ingreso en el mediano o largo plazo. En un intento por buscar una solución, a mediados de 1822, nombró a Antonio Medina secretario de Hacienda, quien propuso establecer una contribución directa de cuatro reales al año por persona, un impuesto al valor de la tierra de 40%, del cual la iglesia pagaría sólo 5%. Dicho impuesto no llegó a aplicarse, ya que fue rechazado por los diputados, en respuesta Iturbide suspendió indefinidamente las sesiones del Congreso y nombró una Junta Instituyente. La cual, decretó un préstamo forzoso y autorizó la emisión de cuatro millones de pesos en papel moneda, como medida para solventar el gasto público (TePaske, 1998: 221-222).

Iturbide no fue capaz de conciliar con las élites para sostener el Imperio; por el contrario, el 2 de diciembre de ese año, Santa Anna dirigió un golpe de Estado e Iturbide se vio obligado a abdicar el 19 de marzo de 1823.

De estos primeros años cabe destacar que tanto Pérez Maldonado, primer secretario de Hacienda del Imperio, como Antonio Medina, consideraron la contribuciones directas para aumentar el ingreso del erario público, siguiendo así la ortodoxia de la economía política clásica;⁵ sin embargo, en el Congreso estaban presentes los intereses de las élites, que si bien reconocían la necesidad de aumentar el ingreso público se aseguraron de que el costo de la nueva administración recayera en otros sectores.

Otro de los intentos por aplicar las contribuciones directas se llevó a cabo en junio de 1823. Francisco de Arrillaga, encargado de las finanzas públicas por

⁵ Al respecto de las reformas implementadas para organizar la administración pública bajo las ideas de la ilustración, véase Lira (1998).

el Supremo Poder Ejecutivo, aplicó una contribución directa a todo individuo sin distinción de sexo que contara con renta, sueldo, salario, giro o industria personal. La base gravable se determinaría sobre la utilidad anual o percepción correspondiente a tres días por año. Los ayuntamientos estarían a cargo de la recaudación (Ludlow, 2002: 148). La medida tuvo poco éxito, ya que en agosto de 1824 se expidió la ley de Clasificación de Rentas, y se determinó la competencia jurídica en materia fiscal entre el Gobierno Federal y los estados. Esta ley impidió al gobierno aplicar las contribuciones directas; por otro lado, perdió las alcabalas, una de las contribuciones más rentables, pero conservó los impuestos aduanales por lo que en años posteriores, el secretario de Hacienda se dedicó a mejorar la administración de las aduanas marítimas para ampliar el comercio internacional, y así aumentar los ingresos del erario público. A pesar de que el libre comercio y las contribuciones directas eran un principio del liberalismo económico, las medidas tomadas para elevar la recaudación, obedeció más a solventar el creciente gasto público que a cuestiones doctrinales.

Con la ley de Clasificación de Rentas, se crearon dos nuevas contribuciones: el derecho de internación de 15% y el Contingente; aportación que debían realizar los estados al Gobierno Federal, para lograr cumplir con sus obligaciones; además, obtuvo una nueva fuente de ingreso cuando Inglaterra reconoció al gobierno mexicano, ya que pudo negociar con compañías financieras de Londres la ubicación de bonos del gobierno para obtener más recursos. Los préstamos obtenidos duraron poco, sin embargo, las tensiones económicas con los estados se aliviaron debido a que se dispuso de préstamos internos. En 1827 inició la relación del Gobierno Federal con los prestamistas y comerciantes que estuvieron dispuestos a financiar al gobierno, bajo condiciones determinadas por ellos para asegurar no sólo el retorno de su capital sino de una ganancia. La primera garantía se representó mediante la firma de letras pagaderas directamente en las aduanas marítimas, pero la dependencia económica del Gobierno Federal se prolongó hasta 1854 y, sin importar la filiación política del Ejecutivo, su demanda de dinero se tornó repetida y urgente, ambos componentes llevaron al gobierno a pactar préstamos con tasas de interés elevadas, descuentos hasta de 60% y los prestamistas pusieron como condición, además, el cobro directo sobre otras rentas como los peajes (Tenenbaum, 1986: 75-97; y 1986b, este último es un texto sobre el mismo tema), que poco a poco fueron pasando a manos de los agiotistas. Debido a la resistencia de los prestamistas, en cuanto a otorgar nuevos préstamos, el gobierno optó por girar letras o libranzas para obtener recursos sobre adelanto de impuestos, que se esperaba cobrar en las aduanas marítimas.

Entre 1829 y 1834 se intentó incrementar los recursos del erario mediante nuevos impuestos y otras medidas. Para mayo de 1829, Lorenzo de Zavala, secretario

de Hacienda del gobierno de Vicente Guerrero, decretó una contribución directa aplicada sobre 5% de los ingresos mayores a los mil pesos y de 10% a los mayores de 10 mil pesos; en septiembre estableció un derecho de patente sobre casas de juego prohibidas en el Distrito Federal y en los territorios de la federación; en ese mismo mes decretó un gravamen sobre fincas rústicas y urbanas, carruajes y sobre efectos de comercio; derechos de patente sobre sueldos y sobre rentas civiles, militares y eclesiásticas (Tenenbaum, 1986: 150).

Tanto las élites como el clero protestaron en contra de esas medidas. Zavala tuvo que renunciar debido al exacerbado ambiente político.⁶ Sin embargo, el siguiente secretario de Hacienda, José María Bocanegra, se inclinó por medidas que aumentaran el ingreso del erario público, ya que promovió una aportación de 265 mil pesos mensuales por parte del Distrito Federal y los territorios, en tanto se definían los impuestos que habrían de formar el fondo para gastos de guerra por la defensa de la Independencia de México ante España: se dejaba 10% sobre los arrendamientos y se reducía a la mitad el impuesto sobre carruajes. Durante la gestión de Rafael Mangino como secretario de Hacienda, fueron derogadas las contribuciones directas debido a la inestabilidad política.

La falta de recursos y la difícil situación política llevaron de nuevo al Ejecutivo, a establecer un derecho de patente sobre establecimientos mercantiles e industriales y un impuesto sobre carruajes y caballos de silla, que tendrían un carácter transitorio y una aplicación de sólo dos meses. De 1830 a 1835, se mantendría una posición ortodoxa, ya que el vicepresidente Valentín Gómez Farías, promovió leyes y decretos durante el periodo de 1833-1834, para disponer de los bienes del clero y así abatir el déficit fiscal e impulsar la conformación del Estado laico. Como sabemos, los intentos de reforma fracasaron porque Santa Anna regresó a ocupar la presidencia y Gómez Farías terminó en el exilio.

La inestabilidad política derivada por la lucha del poder entre quienes sustentaban una posición ortodoxa y pugnaban por instaurar un liberalismo, para conformar un Estado-nación y quienes defendían los privilegios económicos, políticos y sociales adquiridos durante la Colonia, tornaron la modernización del régimen fiscal en una tarea muy difícil de lograr. La aplicación de las contribuciones

⁶ Las elecciones convocadas para elegir a un nuevo presidente, al haber finalizado su periodo Guadalupe Victoria, transcurrieron en una aparente tranquilidad política y resultó electo Gómez Pedraza, liberal moderado; sin embargo, no llegó a ocupar el cargo ya que Santa Anna y Lorenzo de Zavala encabezaron la revuelta de la Acordada e impusieron a Vicente Guerrero. A este hecho se sumó el intento de España por recuperar su Colonia; de inmediato se manifestaron opiniones y posturas opuestas entre Guerrero y su secretario de Hacienda, debido al apoyo que brindó el presidente a los hiladores y tejedores mexicanos al proponer un arancel proteccionista. Lorenzo de Zavala era reconocido por su liberalismo radical y manifestó su repudio al proteccionismo impulsado por Guerrero.

directas se tornó en una pesada carga para el contribuyente, ya que se agregaba a los viejos impuestos, por lo que la resistencia de los habitantes no se hizo esperar. Otra de las consecuencias de la inestabilidad política fue la imposibilidad de crear instituciones que regularan las operaciones financieras más elementales. Debido a la inseguridad en los caminos, el inicio de operaciones de las casas financieras inglesas y francesas, aliadas con grupos económicos poderosos, encontraron un campo fértil; apoyaron la actividad comercial al fomentar la apertura de cuentas corrientes a nombre del comerciante que deseaba enviar su mercancía de un estado a otro, inclusive fuera del país. De esta forma, el comerciante podía girar libranzas y no depender del escaso circulante para realizar sus operaciones, aunque tenía que pagar de 6 a 15%, el costo del interés resultaba menor al riesgo de perder su mercancía o su dinero. Las operaciones de las casas financieras se ampliaron a: recibo de depósitos de ahorro, préstamos, negociación de letras de cambio mediante descuento, transferencia de recursos dentro de los estados y al exterior del país, conversión de moneda y venta de pesos fuertes de plata en EUA y otros lugares (Meyer Cosío, 1998: 99-117).

6. ¿Centralismo o federalismo?

Para 1835 la falta de dinero era un problema crónico del gobierno, sin importar su filiación política ya fuera liberal o conservador. La oposición de las élites y del clero a colaborar para el sostenimiento de la administración pública condenaba al fracaso cualquier intento por incorporar las contribuciones directas, o cualquier medida que los comprometiera a contribuir a la Hacienda Pública. La solución al déficit fiscal y a la sobrevivencia del Ejecutivo se buscó por medio de la reorganización fiscal entre los estados y el Gobierno Federal.

El centralismo fiscal iniciado por Antonio López de Santa Anna le permitía disponer de las contribuciones a nivel nacional y distribuir los recursos, de acuerdo a su criterio; sin embargo, para mantener el centralismo era necesario enfrentar la resistencia de los estados y sus intereses regionales, lo cual resultó difícil, ya que México se enfrentó en 1835 a la independencia de Texas y su incorporación como estado de Norteamérica; tres años después Francia bloqueó el puerto de Veracruz, conflicto conocido como la Guerra de los pasteles y de 1846-48 el gobierno enfrentó la guerra con EUA al tratar de evitar la separación del estado de Texas.

La ortodoxia no dejó de manifestarse respecto a la aplicación de las contribuciones directas. El Cuadro 1 permite ver que el Gobierno Federal mantuvo la postura de aplicar dichas contribuciones, se preocupó por establecer reglas para el cobro, pero también excepciones, y demuestra la intención de romper la resistencia

del contribuyente. El Gobierno Federal recurrió a la aplicación de estos impuestos como una medida temporal que le permitía incrementar su disponibilidad de recursos económicos, dado los conflictos bélicos internacionales que enfrentaba. A pesar de las contingencias derivadas de la inestabilidad política, la recurrencia a la aplicación de las contribuciones directas, abrió la posibilidad de establecer una relación más cotidiana del contribuyente con este gravamen.

Cuadro 1
Las contribuciones directas, 1835–1850

<i>Fecha</i>	<i>Ley, Decreto, Circular</i>	<i>Secretario</i>
20-11-1835	Ley. Contribución del 1% sobre el valor de las fincas urbanas en clase de subsidio extraordinario de guerra	Antonio Vallejo
30-06-1836	Ley. Establecimiento de una contribución sobre el valor de las fincas urbanas y reglamento para su recaudación	Rafael Mangino
7-07-1836	Ley. Establecimiento del derecho de patente	
23-12-1837	Ley. Prórroga para el año de 1838 de las contribuciones que existan, excepto las de patente y dos y tres al millar	Ignacio de Mora y Villamil
11-03-1841	Ley. Contribuciones sobre fincas rústicas y urbanas	Javier Echeverría
26-04-1841	Ley. Se establece una contribución personal	Manuel María Canseco
7-04-1842	Decreto. Contribución de capitación	Ignacio Trigueros
26-12-1842	Comunicado. Se aprueban prevenciones para hacer efectivo el pago de capitación	Manuel Eduardo de Gorostiza
3-07-1843	Decreto. Excepciones del pago del derecho de capitación y providencias para el arreglo de contribuciones	Ignacio Trigueros
29-12-1843	Decreto. Reglas para el cobro del derecho de capitación	
1-05-1848	Decreto. Se dispone que las contribuciones directas que deben pagar los empleados se carguen a sus respectivos sueldos atrasados.	Luis de la Rosa

Fuente: Ludlow (Cuadro 18: 291-296).

Otro aspecto importante fueron los obstáculos enfrentados por los secretarios de Hacienda para aplicar las contribuciones directas respecto a la formación de censos y estadísticas, que permitieran elaborar una base gravable más equitativa. La lectura de las leyes muestra la intención de confiar en la buena voluntad de los contribuyentes; sin embargo, al publicar listas con el nombre y sus declaraciones de bienes se invitaba a los vecinos a corroborar los datos y a denunciar las omisiones; en caso de comprobar la falsedad de los datos, se recompensaría al denunciante.

Parte importante de la modernización hacendaria fue la reorganización de la administración pública, la cual tenía como objetivo permitir un pago más eficiente y menos complicado para el contribuyente. Los primeros pasos se realizaron por el secretario de Hacienda, Rafael Mangino, quien dio a conocer las reglas para la

presentación de los ingresos y gastos de la República en 1836. Dos años después, el secretario Gorostiza emitió una ley para establecer el Tribunal de Revisión de Cuentas y se modificó la fecha de los años económicos, así como la presentación de la *Memoria de Hacienda*. En 1840 el secretario Echeverría reorganizó la Tesorería General y, durante la gestión de Ignacio Trigueros, se emitió un decreto sobre la organización de la Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas. Todas estas medidas tenían como objetivo conocer el estado real de la Hacienda Pública, y tener un mayor control sobre la recaudación, el esfuerzo debía traducirse en un aumento de la disponibilidad de recursos para el Gobierno Federal. La publicación de estos decretos y leyes demuestra cómo fue creciendo y especializándose la Hacienda Pública.

La falta de normatividad por parte del gobierno propició la entrada del capital financiero sin reglas y sin normas que evitaran la especulación. Aunque el tema más estudiado por economistas e historiadores, ha sido la relación de estos grupos financieros pioneros con el Gobierno Federal, es necesario realizar más estudios sobre el impacto que tuvieron en la actividad comercial y su relación con el sector productivo ya que en la década de 1840, el empresario textil Estevan de Antuñano los catalogaba como “malos mexicanos”, por aprovechar su influencia en el gobierno para obtener permisos exclusivos en la importación de algodón para sus fábricas textiles (véase Labastida y Antuñano, 1979). El papel de las casas comerciales y financieras fue determinante en cuanto al financiamiento respecto a los requerimientos del gobierno, para que éste pudiera enfrentar los conflictos bélicos internacionales. El caso más dramático fue la guerra con EUA cuando en pleno conflicto se dio el golpe de Estado encabezado por el general Mariano Paredes en contra del presidente Herrera. La crisis política melló el ánimo especulativo, y pocos fueron los dispuestos a financiar las necesidades del gobierno ante la incertidumbre de no existir un deudor definido.

Durante la década de los años 1850, las contribuciones directas se fortalecieron, su importancia económica demandó una administración propia, se creó la Administración General de Contribuciones Directas en 1850, y en 1855 se determinó gravar la riqueza (territorial, industrial y mercantil) sobre la renta y no el capital; el impuesto recaería en: personas, casas, edificios, fábricas, comercios y, en años de crisis económicas se incluyeron puertas, ventanas, carros, caballos y perros, por iniciativa del entonces secretario de Hacienda Guillermo Prieto. Se expidieron nuevos reglamentos de cobro para las minas, fincas rústicas y urbanas, establecimientos industriales, giros mercantiles y objetos de lujo; se ordenó la realización de avalúos y padrones; también, se expidieron excepciones al pago, con el propósito de dar mayor certidumbre y equidad a las contribuciones directas.

De nueva cuenta, el análisis de las leyes y decretos permite apreciar que, en tanto el Gobierno Federal, mantenía una postura firme en la incorporación de las contribuciones directas, los estados se resistían a dejar las alcabalas; sin embargo, hay estudios de caso en los cuales se aprecia el esfuerzo de algunas entidades por incorporar las contribuciones directas, algunos intentos tuvieron un éxito relativo por el corto tiempo de su vigencia (véanse Jáuregui, 2006; Dublán y Lozano, 1876).

Durante estos años el debate en torno al crecimiento de la usura fue ganando espacio, la posición ortodoxa criticaba a los comerciantes porque, lejos de contribuir a fortalecer al país invirtiendo su dinero en la producción, se dedicaban a especular y aprovecharse de las necesidades del gobierno imponiendo tasas de interés y descuento exorbitantes, además de exigir garantías imponiendo el pago de sus préstamos, por ejemplo, directamente en las aduanas marítimas. Fue una etapa difícil para los secretarios de Hacienda, quienes tenían poco margen de acción, debido a la inestabilidad política y a la escasez crónica de recursos fiscales. De 1850 a 1860 doce personas fueron responsables de este organismo público.

A finales de la década de 1850 marcó el fin de los agiotistas a causa de varios factores: las constantes críticas de los diputados en el Congreso, por el abuso de los prestamistas y la búsqueda de una solución para liberar al gobierno de un crédito tan nocivo. El regreso de Santa Anna a la presidencia marcó un distanciamiento con las casas comerciales, ya que trató de imponerles una serie de préstamos forzosos; tal acción no tuvo éxito, pero fue una advertencia seriamente considerada, entonces buscaron nuevos campos de inversión, ya que prestar al gobierno se había convertido en algo muy riesgoso.

La década de 1860 fue difícil para México. En 1861 recién terminada la Guerra de Reforma con el triunfo de los liberales, el gobierno se enfrentó a una Hacienda Pública empobrecida por lo que, un año después, la paz se vio interrumpida por el inicio de la Guerra de Intervención Francesa, motivada por la suspensión del pago de la deuda decretada por el presidente Benito Juárez. El conflicto terminó en 1867 con la restauración de la República y el fin de la monarquía de Maximiliano de Habsburgo. Al año siguiente, el secretario del ramo, Matías Romero se dio a la tarea de restablecer el control y reorganización del funcionamiento de la Hacienda, pero los años de guerra habían minado la unidad del grupo liberal, a tal grado que el Ejecutivo enfrentó la oposición a su gobierno en el Congreso. En un ambiente adverso, Romero presentó una iniciativa de reforma para incrementar el ingreso del erario público; en 1869 la mejoró y volvió a presentarla, pero el Congreso aprobó parte de la reforma hasta diciembre de 1871, cuando se publicó la ley que sustituía el papel sellado por el timbre. A partir de un enfoque heterodoxo, Romero se

inclinó en presentar un impuesto indirecto como eje para ampliar los recursos de la Hacienda Pública; su propuesta tenía sentido, ya que aumentaba el ingreso del erario y la implementación de este impuesto no implicaba erogar mayores gastos, porque se aprovechaba de la administración del papel sellado que, para esos años, era uno de los impuestos más rentables

Las contribuciones directas ya tenían un lugar establecido dentro del régimen fiscal, se expedieron nuevos reglamentos para hacer su cobro más eficiente, pero continuaron coexistiendo con un viejo impuesto colonial: las alcabalas; sin embargo, la derogación de este último dependía de la negociación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales. Durante la gestión del secretario de Hacienda, José Ives Limantour se llevó a cabo una reforma fiscal. Dentro de las modificaciones fue expedido un decreto en 1896, que autorizaba al Ejecutivo a sustituir las alcabalas por otros impuestos en el Distrito Federal y sus territorios, además en años posteriores también serían sustituidas en los estados. Con esta última reforma fiscal quedó delineado el sistema fiscal de la Hacienda Pública.

7. La banca central

Muchos años tardó en crearse una Banca Central en México, a pesar de la urgente necesidad de contar con un organismo público que permitiera tener una moneda nacional con respaldo oficial. Como se expuso en los apartados anteriores, el uso del papel moneda en nuestro país fue rechazado, debido a que el gobierno carecía de un ingreso estable que respaldara la confianza crediticia y por tanto su valor fiduciario. El papel moneda impreso durante el Imperio de Iturbide fue rechazado, ya que se utilizaba como medio para obtener un crédito a mediano plazo, los comerciantes acostumbrados a conseguir altas ganancias aceptaban el billete que los trabajadores públicos habían recibido como salario, pero lo hicieron bajo condición de aplicar fuertes descuentos. El billete cayó en el descrédito y finalmente se retiró de la circulación bajo la necesidad de crear medios de amortizar su valor.

La falta de control sobre la emisión de la moneda causó, asimismo, serios problemas a la endeble economía mexicana. Al no existir un organismo con exclusividad en la emisión de moneda se abrió la puerta a la falsificación, como en el caso de la moneda de cobre. El trastorno económico que provocó la circulación de esta moneda fue tan grave que para reparar el daño a los trabajadores, comerciantes y erario público, en el Congreso se decretó la creación de un Banco de Amortización; como se expuso en un apartado anterior, el proyecto no prosperó.

Durante el régimen del presidente Manuel González, los bancos iniciaron una actividad regular, pero en manos de inversionistas privados. A partir de

1881 el Gobierno Federal otorgó concesiones para establecer bancos de depósito, circulación, descuento y emisión, no obstante, la circulación de su moneda y billetes quedaba restringida al estado donde se ubicaba el banco, con el consiguiente problema de negociar las transacciones monetarias entre entidades, dado que cada uno contaba con una moneda diferente. En la concesión otorgada al Banco Nacional Mexicano se estipuló que la institución otorgaría crédito a la Tesorería General de la República. Cabe mencionar que durante el periodo 1875-1882, en el Congreso de Chihuahua, se autorizó la concesión para fundar cuatro instituciones bancarias: el Banco de Santa Eulalia, el Banco Mexicano, el Banco Minero Chihuahuense y el Banco de Chihuahua.

La existencia de bancos estatales contribuyó, sin duda, a una mayor fluidez en la economía mexicana, pero el crecimiento fue lento debido al retraso que implicaba la negociación para que un banco aceptara la moneda de otro. Con el fin de atenuar el problema de la emisión de cada banco, en 1882 se expidió la ley general sobre bancos de emisión con el propósito de dar certidumbre a los clientes, y definir el papel que debía tener el gobierno respecto a la actividad bancaria.

Cuadro 2
Concesiones otorgadas para establecer bancos

<i>Año</i>	<i>Banco</i>	<i>Estado</i>
1881	Banco Nacional Mexicano	Ciudad de México
1881	Banco Hipotecario Mexicano	Ciudad de México
1883	Banco de Empleados	Ciudad de México
1883	Fusión del Banco Nacional Mexicano y Mercantil Mexicano en Banco Nacional de México (agente financiero del Gobierno Federal)	Ciudad de México
1885	Fusión de los bancos Minero y Comercial de Chihuahua	Chihuahua
1888	Banco de Londres y México (fusión del Banco de Londres, México y Sud América y Banco de Empleados)	Ciudad de México
1889	Reforma concesión Banco de Santa Eulalia	Chihuahua
1889	Banco Agrícola e Industrial	Puebla
1889	Banco Agrícola e Industrial	Yucatán
1889	Banco Agrícola e Industrial y Minero	San Luis Potosí
1889	Banco Agrícola e Industrial y Minero	Zacatecas
1889	Banco Agrícola e Industrial y Minero	Veracruz
1889	Banco Agrícola e Industrial y Minero	Sonora
1889	Banco Yucateco	Yucatán
1889	Banco Mercantil	Yucatán
1889	Banco Agrícola, Minero e Industrial	Guanajuato
1889	Banco de emisión	San Luis Potosí
1890	Banco de emisión en Saltillo	Coahuila
1890	Banco Agrícola, Minero e Industrial	Monterrey

Continúa...

1890	Banco de emisión en Saltillo	Coahuila
1890	Banco Agrícola, Industrial y Minero	Nuevo León
1890	Banco de Emisión, Descuento, Depósito y Circulación.	Durango
1890	Banco de ahorro y depósito	Ciudad de México
1890	Banco de emisión	Durango
1890	Banco de emisión	Nuevo León
1890	Banco de emisión	Zacatecas
1898	Banco de emisión	Coahuila
1898	Banco de emisión	Nuevo León
1898	Banco de emisión	San Luis Potosí
1898	Banco de emisión	Sonora
1898	Banco de emisión	Sinaloa
1898	Banco de emisión	Ciudad de México
1898	Banco de emisión	Querétaro
1898	Banco de emisión	Jalisco
1898	Banco de emisión	Veracruz
1898	Banco Central Mexicano (institución reguladora de la circulación de billetes de las bancas provinciales)	

Fuente: Dublán y Lozano (1876).

En la concesión para formar el Banco Nacional Mexicano se estableció que debía abrir una cuenta corriente a la Tesorería General de la República por 200 o 400 mil pesos mensuales, el propósito fue que el Gobierno Federal contara con un crédito para realizar obras de infraestructura para el ferrocarril y no depender del crédito usurario.

Acorde con el crecimiento económico, la mayoría de los bancos se establecieron durante la segunda etapa del régimen de Porfirio Díaz. El ferrocarril contribuyó a la expansión comercial y esto hizo necesaria la actividad bancaria para agilizar las operaciones comerciales; el aumento del número de bancos volvió urgente la expedición de reglas para normar la actividad financiera bajo permiso del Gobierno Federal. Otra medida que permitió agilizar el comercio internacional, fue la publicación de la tabla de equivalencia del valor de las monedas extranjeras con el peso mexicano en 1885. Las monedas que circulaban eran: de níquel, cobre y el peso duro de plata.

La diversidad de bancos creados a lo largo del país, obedeció a que esta actividad se consideraba un oficio de particulares, por lo tanto, no se estableció una norma para la impresión de billetes. En las sesiones del Congreso durante la década de los años 80-90 se mantuvo un amplio debate respecto a las concesiones otorgadas a los primeros bancos, la posición ortodoxa manifestaba que se alentaba el surgimiento de monopolios, por la exclusividad de emisión otorgada en los contratos; también expresó su rechazo a la intervención del gobierno en cuanto a

normar esta actividad, al considerar que se coartaba la libertad del individuo; sin embargo, hubo otras manifestaciones que consideraban necesaria la intervención del gobierno para evitar la especulación y los abusos. De 1881 a 1890 la función de los Bancos se definía como: de emisión, descuento, depósito y circulación (Ludlow, 2006: 13-52).

En 1896 se iniciaron los trabajos para normar la actividad de los bancos, el esfuerzo culminó con la expedición de la primera Ley General de Instituciones de Crédito que definía tres tipos de bancos: de emisión, hipotecarios y refaccionarios. La ley estableció que para los primeros, su moneda estaba sujeta a ser reembolsable a la par, a la vista y al portador, la emisión no podía exceder el triple del capital social efectivo, ni sobrepasar el doble de la existencia en caja en dinero efectivo o en bonos de oro o plata; la circulación sería voluntaria, el público no estaba obligado a aceptar su moneda, la circulación de billetes sería de: 5, 10, 20, 50, 100, 500 y 1000 pesos.

Por su parte, los hipotecarios estaban destinados a otorgar préstamos sobre bienes inmuebles, mientras que los Bancos Refaccionarios a facilitar las operaciones mineras, agrícolas e industriales, mediante créditos de corto plazo pagaderos en fecha fija. Los bancos debían depositar al menos 20% de la suma que constituyera su capital en bonos de la deuda pública en la Tesorería de la Nación o en el Banco Nacional de México, el capital debía ser de un mínimo de 500 mil y de 200 mil pesos, en el caso de los refaccionarios, la ley también establecía que para poder disminuir o aumentar el capital, el Banco debía contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda, entre otras disposiciones.

En 1903 se formó por orden del presidente Díaz una comisión encargada de estudiar la situación del peso frente al cambio de patrón bimetálico al oro, debido a que en Europa varios países dejaron el patrón bimetálico para adoptar el sistema de valor basado en el oro. El cambio trajo como consecuencia la primera devaluación del peso mexicano, ya que el valor de éste tenía como base la plata: hasta ese año, la relación de oro/plata era de uno de oro por 16 de plata. En 1905 tuvo lugar la reforma monetaria, la relación monetaria se estableció de un peso de oro por 32 de plata, y se sujetó al valor de los precios internacionales, además mantuvo la equivalencia de dos pesos frente al dólar (un valor de 75 centigramos de oro por peso), fue suprimida la libre acuñación de monedas de oro y plata y se reservó la exclusividad de emisión de moneda al Estado, mediante la Casa de Moneda de México. Con el fin de regular la circulación de la moneda metálica, la Secretaría de Hacienda conjuntamente con el Banco Nacional de México, Banco de Londres y México y el Banco Central Mexicano formaron la Comisión de Cambios y Moneda, que tendría la facultad de definir la cantidad y clase de monedas para acuñarse destinada a la

circulación y fue la encargada de adquirir las barras de oro, plata, níquel o bronce necesarias para la acuñación (Matamala: 84-90).

En 1908 se expidió una reforma a la Ley General de Préstamos para obras de Irrigación y Fomento para la Agricultura, promovida por el Banco Nacional de México, el Banco de Londres y México, el Banco Central Mexicano y el Banco de Comercio e Industria. La ley indica que una de las funciones de la banca fue proporcionar apoyo crediticio al gobierno, de esta forma se ampliaba la disponibilidad del Ejecutivo y le brindaba a éste un mayor margen de negociación en la obtención de los préstamos.

Sin duda, el surgimiento de la actividad bancaria fue determinante en el crecimiento económico del país y en ofrecer la posibilidad de que el Ejecutivo pudiera consolidar un régimen fiscal, acorde a las necesidades de la nación mexicana; sin embargo, el surgimiento de la Banca Central que brindaría al país la unificación monetaria se daría hasta 1924, cuando el secretario de Hacienda del gobierno callista, Alberto J. Pani, emitió un decreto para establecer la Comisión Nacional Bancaria. Al año siguiente, publicó la ley de reorganización de la Comisión Monetaria para incorporarla como banco de descuento, depósitos y el establecimiento de un sistema de sucursales de la misma en toda la República.

Estas medidas fueron el antecedente del Banco de México, así como el de expedir la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. En 1928 se publicó una adición para señalar que el Banco de México no estaba obligado a prestar al Gobierno Federal más servicios de los que se establecían en la ley, y de igual manera tampoco estaba obligado a ofrecerlos a los estados, aunque las leyes locales se lo encomendaran. Con esta modificación, el Banco de México dejaría la función de brindar apoyo crediticio al gobierno, al siguiente año amplió su capacidad de acuñación y confirmó su papel de regulador de la circulación monetaria. La expedición de las leyes de 1924 a 1929 sentaron las bases para el desarrollo del sistema financiero en México.

Conclusiones

La conformación de un sistema financiero en nuestro país requirió de un largo periodo de tiempo, el cual estuvo determinado por la maduración del mercado interno. En el artículo se plantea cómo evolucionó el papel desempeñado por los agiotistas durante esos años, al encontrar en las necesidades de un Gobierno Federal empobrecido la forma de obtener ganancias exorbitantes y especulativas, hacia medios más seguros de invertir su dinero mediante la creación de los bancos.

Durante los debates en el Congreso predominó la idea de que la actividad bancaria era un derecho de la iniciativa privada a ejercerla como cualquier oficio, por tanto, el gobierno no debía intervenir en dicha actividad; sin embargo, el predominio del enfoque ortodoxo impidió a éste reservarse la emisión del papel-moneda y como consecuencia no se fortaleció el mercado interno, debido a que las transacciones comerciales dependían de acuerdos interregionales en los que cada banco debía concertar con otros banqueros la aceptación de sus billetes. La carencia de una moneda nacional dificultó el crecimiento de la economía y enfrentó a los banqueros a la difícil tarea de relacionar al ciudadano con una moneda de valor fiduciario.

La economía mexicana experimentó mayor crecimiento durante el régimen de Porfirio Díaz, debido a la construcción del ferrocarril y a la expansión de la actividad comercial en el ámbito internacional. Las nuevas circunstancias económicas demandaron la intervención del Gobierno Federal para regular la actividad bancaria, como sucedió cuando el secretario de Hacienda, José Ives Limantour impulsó varias iniciativas tendientes a regular la actividad bancaria: la Ley General de Instituciones de Crédito de 1896 definió tres tipos de banco: de emisión, hipotecario o refaccionario, asimismo estableció la circulación de billetes de 5, 10, 20, 50, 100, 500 y 1000 pesos; la reforma monetaria de 1905 reservó la exclusividad en la emisión a la Casa de Moneda de México, la cual sería controlada y administrada por la Hacienda Pública, el Banco Nacional de México, el Banco de Londres y México y el Banco Central Mexicano, en conjunto formarían la Comisión de Cambios y Monedas encargada de definir la cantidad y clase de monedas acuñadas y en circulación.

Este acuerdo denota la aceptación por parte de los particulares a la intervención del gobierno en la actividad bancaria y, por parte de este último, a respetar la función preponderante de la iniciativa privada. Aunada a este pacto se mantuvo la obligación de la banca de brindar apoyo crediticio al gobierno, conforme lo estableció la reforma a la Ley General de Préstamos aprobada en 1908.

La Revolución Mexicana trajo consigo nuevas ideas y posturas hacia la definición de instituciones modernas, entre ellas las iniciativas impulsadas por Alberto J. Pani, secretario de Hacienda del gobierno callista que, mediante la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, creó el Banco de México el cual tenía la exclusividad de la emisión del papel-moneda y no estaba obligado a prestar crédito al gobierno federal ni a los estatales. Se expidieron nuevas leyes en los años de 1924 a 1929 para crear un sistema financiero en México, de esta forma se pretendía canalizar el ahorro y la inversión nacional, hacia proyectos que propiciaran el crecimiento y desarrollo económico y evitar la inversión de dinero con fines especulativos y usureros.

Referencias bibliográficas

- Aboites Aguilar, Luis y Luis Jáuregui (coords) (2005). *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII a XX*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- Arroyo, Israel (2006). “México: proporcionalidad en el contingente y formas de gobierno, 1824-1857”, en Jáuregui, Luis (coord.), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- Bátiz Vázquez, José Antonio y José Enrique Covarrubias (coords.) (1998). *La moneda en México 1750-1920*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- Bazant, Jan (1984). *Los bienes de la Iglesia en México, 1856–1875. Aspectos económicos y sociales de la revolución liberal*, México: El Colegio de México.
- Covarrubias, V. José E. (1998). “El Banco Nacional de Amortización de moneda de cobre y la pugna por la renta del tabaco”, en Ludlow, Leonor y Carlos Marichal (coords.), *La Banca en México 1820-1920*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- Dublán, Manuel y José María Lozano (comps.) (1876). *Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México: Imprenta del Comercio.
- Castañeda Zavala, Jorge (2000). “La transformación de la Hacienda Pública: de la República Restaurada al Porfiriato”, en *Análisis Económico*, núm. 32, segundo semestre, UAM-A, México.
- González Prieto, Alejandro (comp.) (1994). *Memorias de la Hacienda Pública en México, 1867–1911*, vol. I y II, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Jáuregui, Luis (coord.) (2006). *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- y José Antonio Serrano (coords.) (1998). *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- Klein, Hebert S. (1994). *Las finanzas americanas del imperio español 1680-1809*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- Labastida, Horacio y Alejandro Antuñano Maurer (comps.) (1979). *Estevan de Antuñano. Documentos para la historia de la industrialización en México, 1833-1846*, México: SHCP.
- Ludlow, Leonor (2007). “La primera emisión de papel moneda del imperio iturbidista: fundamentos y críticas (diciembre de 1822-enero de 1823)”, en

- María del Pilar Martínez López-Cano y Leonor Ludlow (coords.), *Historia del pensamiento económico: del mercantilismo al liberalismo*, México: UNAM / Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- (2006). “Constitucionalistas y pragmáticos frente a los privilegios bancarios (1880-1889)”, en Romero Sotelo, María Eugenia y Leonor Ludlow (coords.), *Temas a debate. Moneda y banca en México, 1884-1954*, México: UNAM, pp. 13-52.
- (coord.) (2002). *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, t. I y II, México: UNAM.
- y Carlos Marichal (coord.) (1998). *Un siglo de deuda pública en México*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- (1998). *La banca en México, 1820-1920*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora/UNAM/COLMEX/Colegio de Michoacán.
- y Carlos Marichal (eds.) (1985). *Banca y poder en México (1800-1925)*, México: Grijalbo.
- Marichal, Carlos y Daniela Marino (coords.) (2001). *De Colonia a Nación. Impuestos y política en México 1750-1860*, México: COLMEX.
- Matamala, Juan Fernando. “Las Casas de moneda foráneas, 1810-1905”, ensayo, *Estudios Históricos del INHA* (www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistahistorias_71_61_86.pdf).
- Meyer Cosío, Rosa María (1998). “Empresarios, crédito y especulación (1820-1850)”, en Ludlow, Leonor (coords.), *La banca en México, 1820-1920*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora/UNAM/COLMEX/Colegio de Michoacán, pp. 99-117.
- O’Brien, D. P. (1989). *Los economistas clásicos*, Capítulo 9, Madrid: Alianza Editorial, Hacienda Pública Clásica, pp. 331-373.
- Potash, Robert (1986). *El Banco de Avío de México: el fomento de la industria*, México: FCE.
- Romero Sotelo, María Eugenia y Leonor Ludlow (2006). *Temas a debate. Moneda y banca en México, 1884-1954*, México: UNAM.
- Sánchez Santiró, Ernest et al. (2001). *Finanzas y política en el mundo iberoamericano, del antiguo régimen a las naciones independientes, 1754-1850*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.
- Smith, Adam (1997). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Libro Quinto, Capítulo II, Parte II, “De los impuestos”, México: FCE.
- Tenenbaum, Bárbara A. (1998). “Sistema tributario y tiranía; las finanzas pública durante el régimen de Iturbide, 1821-1823”, en Luis Jáuregui, J. Antonio Serrano O. (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, pp. 209-226.

- (1986). “Banqueros sin bancos: el papel de los agiotistas en México (1826-1854)”, en Leonor Ludlow y Carlos Marichal (eds.), *Banca y poder en México (1800-1925)*, México: Grijalbo, pp. 75-97.
- (1986). *Politics of penury: debts and taxes in Mexico, 1821-1856*, Albuquerque: University of New Mexico Press.
- TePaske, John Jay (1998). “La crisis financiera del virreinato”, en Luis Jáuregui y Antonio Serrano (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, pp. 90-109.
- Torres Medina, Javier (1998). “La ronda de los monederos falsos. Falsificadores de moneda de cobre 1835-1842”, en José Antonio Bátiz Vázquez y José Enrique Covarrubias (coords.), *La moneda en México, 1750-1920*, México: Instituto de Investigaciones José María Luis Mora.