



Margarita Guevara Sanginés

“Presentación”

p. 305-314

Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)

Tomo I

Leonor Ludlow (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México

Instituto de Investigaciones Históricas

2002

470 p. + [VII]

Figuras

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 38)

ISBN 970-32-0283-7 (Obra general)

ISBN 970-32-0284-5 (Tomo I)

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_01/secretarios_hacienda.html

D. R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Históricas. Se autoriza la reproducción sin fines lucrativos, siempre y cuando no se mutile o altere; se debe citar la fuente completa y su dirección electrónica. De otra forma, se requiere permiso previo por escrito de la institución. Dirección: Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510. Ciudad de México



NUEVAS DIRECTRICES DURANTE LOS AÑOS DE LA REFORMA 1850-1863





PRESENTACIÓN

MARGARITA GUEVARA SANGINÉS
Facultad de Filosofía y Letras, UNAM

El periodo de posguerra de 1848 a 1867 fue particularmente interesante en la vida del país, pues fue escenario de la confrontación de proyectos para su construcción. Fue una época de definición de rumbos y estrategias, y de transición de una fiscalidad colonial a una de nuevo tipo.

El déficit presupuestal crónico que sufría el país y su dificultad para combatirlo se vieron reflejados en los reiterados relevos en el Ministerio de Hacienda. Lo anterior muestra la estrecha relación que existía entre la conformación del Estado nacional y el financiamiento del déficit. Tan sólo en el periodo de 1851 a 1861, hubo sesenta y siete relevos en el Ministerio de Hacienda, aunque sólo fueran cuarenta y cuatro los titulares de dicha secretaría.

El principal mecanismo para abatir el déficit fue el endeudamiento interno y externo. Parafraseando a Antonio Ortiz Mena, se podría decir que la historia de la deuda interior y exterior “es la historia de la vida misma de México”. Tras el cierre del crédito externo con los primeros dos préstamos ingleses, se inició un complejo sistema de endeudamiento interno con acreedores nacionales y extranjeros. El carácter de extranjería de estos últimos abrió resquicios en la legislación, permitiendo que se les pagara de manera preferente, como resultado de un ejercicio de coacción, para evitar que la deuda se elevara a tratados internacionales. De esta forma, la deuda interna se convertía en deuda externa gracias a la presión de los diplomáticos, que actuando tanto de manera conjunta como individual orillaron a los ministros mexicanos a firmar o ratificar antiguos convenios de nación a nación, propiciando la oleada de especulaciones de que fue escenario nuestro país en la posguerra.

La alternancia de regímenes políticos se vio reflejada en la política hacendaria: los generales Herrera y Arista invitaron a participar a ministros conservadores, liberales y técnicos, tratando de conciliar las tres

¹ En esta sección se recogen los valiosos comentarios del doctor Andrés Lira en el Coloquio de Ministros de Hacienda.

tendencias. El ensayo federal de posguerra estuvo caracterizado por una política de austeridad en el gasto, disminución del ejército y propuestas alternativas de arreglo del crédito público tanto externo como interno sujetas a un congreso beligerante. Estos esfuerzos estuvieron encabezados por los ministros Francisco Elorriaga, Melchor Ocampo, Bonifacio Gutiérrez, Francisco Arrangoiz y Manuel Payno, entre otros. Contar con recursos frescos, debidos a la indemnización norteamericana, le daba al Estado un margen de maniobra que no había tenido antes con sus acreedores. Éstos, desde 1846, y con la venta de los bienes eclesiásticos en 1847, habían iniciado una corriente especulativa con la deuda. Durante este periodo se da un enconado debate sobre la clasificación de rentas. Manuel Piña y Cuevas, ministro conservador, ante el déficit presupuestal, pretendía obtener de los mandatarios un incremento en el contingente de los estados. La feroz oposición de los gobernadores produjo una de las crisis ministeriales más difíciles de resolver. Por su parte, Marcos Esparza tuvo que enfrentarse a un congreso beligerante que impugnaba la salida de los dos millones y medio de pesos, pago a los tenedores de bonos ingleses, sin el pago de los derechos de exportación de moneda, destinados al pago de la Convención francesa.

Durante el periodo fueron varios los proyectos para establecer un banco, que pretendieron crear Manuel Piña y Cuevas, Manuel Payno y Manuel Escandón. Los tres lo concebían como un banco nacional. Piña y Cuevas, tanto en 1850 como en 1851 y 1858, propuso la creación del banco como una sociedad entre el gobierno y los accionistas; es decir, como una banca mixta que daba injerencia en la administración de las rentas nacionales a empleados del gobierno y a empresarios. Payno trataba de rescatar el modelo de *exchequer* inglés; y ante la imposibilidad de hacerlo de esa forma creó la Junta de Crédito Público que se consideraba el preludio de su instauración. Escandón proponía, a cambio de una renta anual, administrar las rentas de la Federación. La negativa experiencia en la creación de bancos nacionales en las décadas anteriores, los de Avío y el Nacional de Amortización de Moneda de Cobre, generó una fuerte oposición a estos tres proyectos de bancos e impidió su creación.

Tras los infructuosos intentos posteriores por implantar una monarquía en México, finalmente en 1853-1855 se ensayó una dictadura de corte monárquico. El proyecto conservador había concebido un sistema cuyo contrapeso lo constituía el Consejo de Gobierno encabezado por Lucas Alamán, secundado en el área financiera por Antonio de Haro y Tamariz. Esta dictadura no estuvo sujeta a un congreso, lo que le permitía actuar de manera libre y sin freno. La muerte de

Alamán restó fuerza a la coalición pretoriana-conservadora, que quería implantar un modelo de sustitución de importaciones basado en una política de industrialización audaz, pero sostenido contradictoriamente con un sistema de aranceles prohibicionista-proteccionista. La política de Santa Anna se caracterizó por ser una política de equilibrio de fuerzas: frente a la prohibición para importar manufacturas de algodón, se prohibía también la entrada del algodón en rama. Con esto pretendía proteger no sólo a los productores textiles, sino a los cosecheros del algodón en rama, pero la insuficiente producción motivó nuevamente la importación de la materia prima esencial para la producción, creando fuertes cuellos de botella en la producción textil. Además, la protección que se dio a los cosecheros fue acompañada de una política de privilegios en la concesión de licencias de importación, creando con ello graves imperfecciones en los mercados. La proclamación de Santa Ana como Alteza Serenísima, el despilfarro, el aumento irrestricto del ejército, los múltiples impuestos a los bienes de primera necesidad y de lujo (ventanas, perros, criados) restó rigor a la recuperación del proyecto borbónico, cuyo puntal lo constituían la Secretaría de Fomento y la reinstauración de las corporaciones y tribunales coloniales mercantil y minero.

Durante este periodo se sucedieron los ministros Sierra y Rosso, Parrés, Manuel Canseco y Manuel Olasagarre. A este último correspondería distribuir el ingreso extraordinario por la venta de La Mesilla, que se destinó a pagos preferentes de acreedores y a gastos diplomáticos y de guerra. El tratado estipulaba el derecho de Estados Unidos a transportar su correspondencia y mercancías sin pagar impuestos, y el compromiso de celebrar un convenio para el tránsito de tropas por el Istmo de Tehuantepec.

La Revolución de Ayutla impondría el ejercicio de una economía de Guerra, controlada por caudillos regionales. Con el triunfo de ésta, comenzó a tomar fuerza la influencia liberal reformista. A pesar del carácter moderado de Comonfort, los liberales puros lograrían implantar en el Congreso Constituyente sus reformas, dirigidas en contra de la Iglesia y la propiedad corporativa. Por parte del crédito público, se estaba realizando un esfuerzo por evitar los endeudamientos y contratos de anticipaciones de derechos clásicos del centralismo.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se desencadenó la Guerra de los Tres Años. Las indecisiones de los moderados, dirigidos por Comonfort, contrastarían con la férrea voluntad de Juárez de llevar hasta las últimas consecuencias su programa de acción. La oposición conservadora, encabezada por Zuloaga y Miramón, desató la Guerra de los Tres Años o Guerra de Reforma. Durante este periodo hubo

dos gobiernos alternos, con dos sistemas de organización hacendaria paralelos.

La Hacienda pública del gobierno conservador estuvo encabezada por Juan Hierro Maldonado, Manuel Piña y Cuevas, Pedro Jorrín, Francisco Raigadas, Gabriel Zagaceta, Urbano Tovar, Isidro Díaz y por Carlos G. de la Peza y Peza. Este último, en julio de 1859, pretendió arreglar la cuestión financiera sobre bases que finalmente fueron muy negativas para el país. Su plan pretendía suprimir las contribuciones directas, capitalizar los montepíos y pensiones, y reglamentar el comercio interior bajo un esquema de emisión de papel sin crédito. Esta propuesta cristalizó en la emisión de los bonos Peza y bonos Jecker, ambos nefastos para el país, preludiando la descomposición del crédito público.

La Guerra de los Tres Años desquició el sistema financiero del país; y las extracciones de caudales ajenos al gobierno mostraban la desesperación de los gobiernos para financiar sus campañas. Por el lado conservador, con el fin de financiar la guerra y prolongar su administración, el 17 de noviembre de 1860 se confiscaron los \$ 660 000.00 que el gobierno de Juárez había pagado a Carlos Whitehead, agente de los tenedores de bonos mexicanos en Londres, extrayéndolos de la legación británica, en la calle de Capuchinas.

Por su parte, Santos Degollado, el general liberal que tenía atribuciones hacendarias entre sus facultades por estar dividido el mando, autorizó en 1860 al general Ignacio Echeagaray la ocupación de los caudales que habían salido de San Luis Potosí a Tampico: el 19 de septiembre fueron ocupados en Laguna Seca, por lo que se le conoció como Conducta de Laguna Seca.

Por último, el Estado recurrió en momentos extremos a la desamortización gradual y paulatina de los bienes eclesiásticos. A pesar de que la ley de desamortización y nacionalización no se aceptó sino tardíamente, existió una relación muy estrecha entre la problemática de la deuda interna y la nacionalización de bienes eclesiásticos, ya que las deudas se contraían con hipotecas de estos bienes y se rescataban con su venta. La política liberal tenía como premisa fundamental la desamortización de bienes eclesiásticos para la formación de un Estado moderno con propietarios individuales. Los conservadores, en su afán por preservar los bienes eclesiásticos, se enfrentaron con los liberales, pero paradójicamente el desgaste y el proceso de lucha los obligaron a echar mano de dichos bienes para financiarla. Se dio así, a pesar de todo, el proceso gradual y paulatino de desamortización de las propiedades eclesiásticas. Este fenómeno impidió la realización del proyecto liberal de 1833 de construir un estado nacional con propietarios indi-

viduales y, en cambio, cumpliendo los presagios de Mora, se dio un proceso de acumulación de capital y concentración de la tierra en pocas manos.

En este apartado presentamos la labor hacendaria de Payno, Prieto y Lerdo de Tejada, tres de los más importantes ministros de la Reforma. Faltarían Ocampo, Juan Antonio de la Fuente y Manuel Ruiz, ya que Iglesias es tratado en otro capítulo. Se trata de la generación de la Reforma. Personajes surgidos al filo de la declaración de la independencia, que se contrastan con la anterior generación, la última de la colonia. Prieto y Payno son originarios de la capital de la República, donde inician su carrera en el sector público siendo adolescentes. Lerdo, en contraste, inicia su carrera en el comercio, en Veracruz. Mientras los primeros se enfrentan al problema del endeudamiento desde el puesto público, es decir, dentro de la administración pública, conociendo el engranaje del sistema hacendario, Lerdo lo hace desde la posición comercial y las relaciones con los especuladores, acercándose al engranaje de las finanzas desde la esfera de la circulación.

Mientras para Payno y Prieto el hecho de que la deuda interna se convirtiera en externa se vuelve una obsesión y reclaman instrumentos de coacción, a Lerdo no le preocupa. Es un hombre de comercio que considera que el dinero circula por donde debe circular. En él imperan otros criterios de racionalidad económica.

En febrero de 1856, el Congreso aprueba la ley que permite a los extranjeros comprar propiedades raíces. Con ello se prepara la desamortización y la desvinculación que permitirá actuar en un mercado libre de trabas. El temor de Prieto y Payno es que se inicie una especulación desaforada, en una realidad plutocrática que en lugar de generar los propietarios individuales dé inicio a una concentración de la propiedad en pocas manos. Les preocupa que el ahorro nacional, cristalizado en los bienes eclesiásticos, sea entregado simple y llanamente a los extranjeros. Lerdo, pragmático, considera que debe imperar un criterio de eficacia política y de racionalidad económica.

CUADRO 20

SECRETARIOS DE HACIENDA Y ENCARGADOS DEL DESPACHO, 1850-1861

<i>Gobierno</i>	<i>Periodo ministerial</i>	<i>Nombre</i>	
José Joaquín Herrera	4/VII/1850 a 13/I/1851	Manuel Payno	S
	14-15/I/1851	José Luis Huici	OME
Presidente Mariano Arista	16 a 28/I/1851	Manuel Payno	S
	29/I a 16/II/1851	José Luis Huici	OME
	17/II a 18/III/1851	José Ignacio Esteva	S
	29/III a 28/IV/1851	José María Aguirre,	S
	29/IV a 24/V/1851	Mariano Yañez	S
	25/V a 1/IX/1851	Manuel Piña y Cuevas	S
	2/IX/1851 a 13/IX/1852	Marcos Esparza	S
	14/IX/1852 a 5/I/1853	Guillermo Prieto	S
Juan B. Ceballos	6 a 21/I/1853	José María Urquidí	S
	22/I a 8/II/1853	Manuel María Merino	OME
Manuel M. Lombardini	9/ II a 20/IV/1853	Manuel María Merino	OME
Antonio López de Santa Anna	21/IV a 5/VIII/1853	Antonio de Haro y Tamariz	S
	6/VIII/1853 a 26/I/1854	Ignacio Sierra y Rosso	S
	27 a 29/I/1854	Pedro Fernández del Castillo	OME
	30/I a 29/V/1854	Luis Parres	S
	30/V a 15/VI/1854	Pedro Fernández del Castillo	OME
	16/VI/1854 a 16/I/1855	Manuel Olazagarre	
	17 a 18/I/1855	Pedro Fernández del Castillo	OME
	18/I a 11/IV/1855	Luis Parres	
	12 a 15/IV/1855	Pedro Fernández del Castillo	OME
	16/IV a 12/VIII/1855	Manuel María Canseco	
Martín Carrera	13/VIII a 5/IX/1855	Pedro Fernández del Castillo	OME
Juan Álvarez	6/IX a 7/XII/1855	Guillermo Prieto	S
	8 a 11/XII/1855	José María Urquidí	OME
Ignacio Comonfort	11 a 13/XII/1855	José María Urquidí	OME
	13 XII/1855 a 5/V/1856	Manuel Payno	S
	6 a 19/V/1856	José María Urquidí	OME
	20/V a 3/I/1857	Miguel Lerdo de Tejada	S
	4/I a 3/III/1857	José María Urquidí	OME
	4/III a 20/V/1857	Juan Antonio de la Fuente	S
	21 a 24/V/1857	José María Urquidí	OME

	25/V a 16/IX/1857	José María Iglesias	S
	17/IX a 19/X/1857	José María Urquidi	OME
	20/X a 11/XII/1857	Manuel Payno	S
	12/XII a 16/XII/1857	José María Urquidi	OME
	17/XII/1857 a 19/I/1858	Manuel Payno	S
Benito Juárez	19 a 21/I/1858	Manuel Ruiz	S
	21 a 28/I/1858	Melchor Ocampo	E
	28/I a 5/VIII/1858	Guillermo Prieto	S
	6 a 15/VIII/1858	Melchor Ocampo	E
	16/VIII a 3/II/1858	Juan Antonio de la Fuente	E
	4/II a 15/VII/1859	Miguel Lerdo de Tejada	S
	16/VII a 20/IX/1859	Melchor Ocampo	E
	1/X a 21/XII/1859	Juan Antonio de la Fuente	E
	22/XII/1859 a 30/V/1860	Miguel Lerdo de Tejada	S
	1° a 25/VI/1860	Juan A. Zambrano	OME
	26/VI a 17/IX/1860	Pedro de Garay y Garay	S
	18/IX a 28/X/1860	Juan A. Zambrano	OME
	29/X a 20/XI/1860	José María Mata	S
	21 a 28/XI/1860	Juan A. Zambrano	OME
	29/XI/1860 a 19/I/1861	Melchor Ocampo	E
	20/I a 5/IV/1861	Guillermo Prieto	S
	6 a 21/IV/1861	Francisco de P. Gochicoa	OME
	22/IV a 2/V/1861	José María Mata	
	2 a 24/V/1861	Francisco de P. Gochicoa	OME
	25/V a 7/VI/1861	José María Castaños	
18/VI a 15/VII/1861	José Higinio Núñez	OME	
16/VII a 12/IX/1861	José Higinio Núñez		
12 a 13/IX/1861	Manuel María de Zamacona	E	

GOBIERNOS CONSERVADORES

<i>Gobierno</i>	<i>Periodo ministerial</i>	<i>Nombre</i>	
Félix Zuloaga	24/I a 24/IV/1858	Juan Hierro Maldonado	S
	25/IV a 9/VII/1858	Manuel Piña y Cuevas	S
	10/VII a 23/XII/1858	Pedro Jorrín	S
Manuel Robles Pezuela	23/XII/1858 a 21/I/1859	Pedro Jorrín	S
José Mariano Sala	21/I a 2/II/1859	Pedro Jorrín	S
Miguel Miramón	3 a 14/II/1859	José Luis Huici	S
	14/II a 6/VII/1859	Gabriel Sagaceta	S
	7/VII a 7/X/1859	Carlos G. de la Peza y Peza	S
	7/X a 5/XI/1859	Isidro Díaz	S
	5/XI/1859 a 13/VIII/1860	Urbano Tovar	S
José Ignacio Pavón	13 a 15/VIII/1860	Francisco Javier Reigadas	S
Miguel Miramón	15 a 18/VIII/1860	Francisco Javier Reigadas	S
	18/VIII a 24/XII/1860	Gabriel Sagaceta	S

