



María del Carmen Collado H.

“Presentación”

p. 241-248

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

Leonor Ludlow (coordinación)

México

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Históricas

2002

515 p. + XII

Ilustraciones, cuadros

(Serie Historia Moderna y Contemporánea 39)

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

ISBN 970-32-0285-3 (Tomo II)

Formato: PDF

Publicado en línea: 10 de diciembre de 2019

Disponible en:

http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/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



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA REVOLUCIÓN 1911-1920



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS



PRESENTACIÓN

MARÍA DEL CARMEN COLLADO H.

Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora

La Revolución mexicana ocasionó un severo caos económico, el desplazamiento de las finanzas nacionales, una inflación galopante, derivada de la emisión indiscriminada de papel moneda sin respaldo metálico por parte de los distintos grupos revolucionarios, e interrupciones en las comunicaciones ferroviarias, que fueron tomadas por las distintas facciones rebeldes, afectando el abasto y la comercialización de los productos. Las reformas promovidas por la facción constitucionalista triunfante, después del derrumbe del Estado del antiguo régimen, en agosto de 1914, implicaron cambios profundos en torno a las finanzas de la República, la redefinición del papel de la banca privada y una mayor participación del Estado en la gestión económica, marcando diferencias notables con respecto al porfirismo.

Sin embargo, no toda la década revolucionaria tuvo un desempeño similar. Durante la gestión de Francisco I. Madero se mantuvo vigente el aparato administrativo porfiriano, aunque los ingresos presupuestales empezaron a mostrar insuficiencias ante el crecimiento de los gastos militares. Bajo el gobierno de Victoriano Huerta se deterioraron ostensiblemente las finanzas nacionales por la oposición armada que se generó en su contra. Los años de 1915 y 1916 fueron verdaderamente críticos por la inflación elevada, la inundación de billetes sin respaldo metálico en el mercado y porque la lucha armada se enseñoreó en amplias porciones de la nación, volviendo particularmente difícil la recaudación de impuestos por la inexistencia de un gobierno central, que controlara todo el territorio de la República. No obstante, a partir de la derrota de los villistas en las batallas del Bajío en 1915, la facción constitucionalista fue perfilando su triunfo. Venustiano Carranza puso en marcha una serie de medidas para reordenar la economía y las finanzas nacionales y, a partir de 1917, se sentaron los cimientos de la política reconstructora que habría de dar frutos en la década siguiente.

Ernesto Madero fungió como secretario de Hacienda durante el gobierno provisional de Francisco León de la Barra y el de su sobrino

Francisco I. Madero. Inicialmente no planteó cambios en la administración hacendaria. No obstante, los crecientes gastos de pacificación lo obligaron a introducir algunos nuevos impuestos y elevar otros; a conseguir préstamos del exterior y a ampliar y mover partidas presupuestales. El aumento de los gastos militares derivados del licenciamiento de las tropas revolucionarias y, más adelante, del combate a los grupos rebeldes antimaderistas, lo obligaron a buscar préstamos del exterior. En 1911 y 1912, el secretario de Hacienda gestionó dos préstamos con la Casa Speyer & Co., por diez millones de dólares cada uno. El tipo de interés pactado fue similar al negociado por el gobierno de Díaz, lo cual demuestra que la perspectiva de los financieros sobre el país era favorable. Sin embargo, el hecho de que hayan sido préstamos de corto plazo trasluce ya una ligera desconfianza.

Pese a la llegada de recursos frescos, éstos no fueron suficientes para las necesidades del erario por lo que el gobierno optó por crear y elevar algunos gravámenes. Por primera vez se estableció un impuesto a la producción petrolera al cual se opusieron las compañías de hidrocarburos internacionales, cubriéndolo a regañadientes. A partir de este año se generaría una lucha permanente entre el Estado postrevolucionario y las empresas petroleras por la cuestión de los impuestos, que se extendería hasta la década de los años veinte. El gobierno de Madero perdió el control de algunas aduanas y con ello de los gravámenes que generaban; además se le dificultó el cobro del impuesto del timbre. Así optó por crear nuevos tributos a la hilaza y tejidos de algodón y elevar los impuestos a las bebidas alcohólicas, la cerveza y la producción de pulque, entre otros. Cuando la administración de Madero cayó víctima del golpe militar en febrero de 1913 las finanzas nacionales ya acusaban problemas que se habrían de pronunciar durante el gobierno del cuartelazo.

Durante el gobierno de Victoriano Huerta tres personajes se hicieron cargo de la Secretaría de Hacienda sucesivamente: Toribio Esquivel Obregón, Enrique Gorostieta y Adolfo de la Lama. Esquivel Obregón, el antiguo crítico de Limantour, fue el primero en ocupar la cartera, aunque sólo duró cinco meses en el cargo por la desconfianza del dictador hacia los civiles. Fue el único ministro de este periodo que tuvo un proyecto hacendario, aunque éste sólo quedó en el papel por la brevedad de su mandato. Envió una iniciativa de reforma a la ley de instituciones de crédito, que buscaba crear un banco único de emisión; también elaboró otra propuesta para aumentar el crédito agrícola que diera acceso a la tierra a los campesinos. Asimismo negoció un empréstito por veinte millones de libras esterlinas con el Banque de París et des Pays Bas, pagadero en diez años con una tasa de interés más

alta a la conseguida por Ernesto Madero, lo cual denota que México ya era considerado un país de mayor riesgo.

A partir de la salida de Esquivel Obregón del Ministerio, las finanzas gubernamentales se deterioraron rápidamente por los crecientes gastos militares y la inexperiencia de los nuevos encargados del despacho. Victoriano Huerta obtuvo préstamos de la banca nacional que llegaron a los 46.5 millones de pesos. El mercado se vio inundado de billetes sin garantía y para enfrentar las carencias presupuestales el gobierno redujo la reserva monetaria de los billetes a un tercio, en lugar del cincuenta por ciento, generando mayor desconfianza por parte del público. México abandonó el patrón oro, Huerta decretó la suspensión del pago de la deuda externa y declaró forzosa la circulación de billetes.

A medida que las finanzas nacionales se desmoronaban, por la incapacidad del gobierno de cobrar impuestos en las regiones ocupadas por sus enemigos, por el elevado gasto de guerra y por la inflación, la administración optó por aumentar los impuestos. Los gravámenes a los productos de importación se elevaron en un cincuenta por ciento; crecieron los tributos a la exportación de productos como algodón, café, petróleo, hule y henequén; se duplicó el impuesto del timbre, lo mismo que el impuesto predial; y se establecieron gabelas adicionales al tabaco, la cerveza y las bebidas alcohólicas. Los afanes por aumentar los ingresos para acometer los gastos fueron inútiles. Mientras las finanzas naufragaban aceleradamente también lo hacía el gobierno del cuartelazo acosado por villistas, carrancistas y zapatistas hasta que Huerta abandonó el poder en agosto de 1914. Con su salida sucumbió el Estado del antiguo régimen.

Luis Cabrera y Rafael Nieto (1914-1920) encabezaron los esfuerzos del gobierno preconstitucional y constitucional de Carranza por reconstruir la hacienda federal, desquiciada por la desaparición del aparato administrativo y sobre todo por los intensos enfrentamientos militares que tuvieron lugar entre 1914 y 1916, que dificultaron enormemente la recaudación de impuestos. Cabrera ocupó la titularidad de la Secretaría de Hacienda en varios momentos, aunque de hecho fungió más como intelectual del carrancismo; en tanto que Nieto, en unas ocasiones, como subsecretario y, en otras, como encargado del despacho, diseñaría buena parte de la política económica del carrancismo.

Al tiempo que procuraron obtener ingresos adicionales para mantenerse en el poder, se enfrentaron con el enorme caos monetario derivado de la emisión de papel moneda sin respaldo y la escasez de metálico ocasionada por la apreciación de la plata durante la guerra mundial. Para encontrar una salida a estos problemas se emitieron los

billetes “infalsificables” con objeto de canjearlos por las anteriores emisiones del ejército constitucionalista. Otras medidas estuvieron encaminadas a reestructurar la banca y evitar la especulación de papel moneda. Se creó la Comisión Reguladora e Inspector de Crédito que determinó que sólo nueve de los veinticuatro bancos de emisión estaban en condiciones legales de seguir funcionando. Más adelante, se abrogaron las concesiones de emisión de papel moneda, en manos de los bancos privados hasta entonces, y posteriormente se emitió el Decreto de Incautación de la Banca. Ante el caos monetario y la necesidad de que el Estado recuperara el control sobre el circulante y el crédito, tanto Carranza como Nieto manifestaron su convicción de que era necesario que la emisión de papel moneda fuera un monopolio controlado por el gobierno, aunque podrían participar los capitales privados. Esta propuesta se plasmó en el artículo 28 de la Constitución de 1917.

Uno de los retos más importantes que se presentó a Nieto fue conseguir la centralización administrativa de los ingresos, proceso que trajo enfrentamientos con el ejército. Fueron expedidos decretos que limitaron las atribuciones financieras de los distintos jefes militares y se creó la Dirección General de Bienes Intervenidos, dependiente de la Secretaría de Hacienda. Ésta asumió el control de las propiedades intervenidas, quitándoselas a los caudillos y se encargó de manejar estos recursos dando paso a la desincautación. Con objeto de reorganizar las finanzas nacionales se creó la Comisión de Reordenación Administrativa y Financiera en la que trabajaron asesores nacionales y extranjeros. Entre los últimos destacaron los norteamericanos Kemerer y Chandley, quienes propusieron una serie de reformas: la sustitución de los impuestos de cuantía fija por tasas *ad valorem*; el aumento de los impuestos a las exportaciones para aprovechar la creciente demanda del mercado internacional; el crecimiento de la contribución federal sobre los impuestos estatales y municipales del veinte al sesenta por ciento y la readopción del patrón oro. Las reformas tributarias marcaron un cambio importante con respecto a la fiscalidad del antiguo régimen.

Nieto presentó un proyecto de ley para la creación del banco único de emisión y realizó esfuerzos por abrirlo; sin embargo, no lo consiguió tanto por la falta de recursos gubernamentales, como por la resistencia de los bancos a participar en la nueva institución después de la incautación. También intentó reestructurar la deuda externa, con objeto de conseguir nuevos préstamos, pero el Comité Internacional de Banqueros se negó a conceder empréstitos antes de que se reiniciara el pago de los adeudos.

Las gestiones hacendarias de Nieto y Cabrera se significaron por el reordenamiento de las finanzas nacionales, la centralización de

los ingresos, la reducción de la masa fiduciaria sin respaldo metálico y el inicio de una reforma fiscal. Sin embargo la inestabilidad política, la falta de control sobre todo el territorio nacional y la pobreza del tesoro obstaculizaron la marcha de sus proyectos de reconstrucción, que buscaban aumentar la tributación, renegociar la deuda externa y abrir el banco central. Pese a todo durante estos años se delinearon algunos de los aspectos centrales sobre los que habría de descansar la política económica postrevolucionaria puesta en práctica durante la década del veinte.

CUADRO 44

SECRETARIOS DE HACIENDA Y ENCARGADOS DEL DESPACHO, 1911-1920

Francisco I. Madero	29/V/1911 al 21/II/1913	Ernesto Madero Farías	Secretario
	21/II al 26/VII/1913	Toribio Esquivel	Secretario
Venustiano Carranza	14/VIII al 6/X/1913	Obregón	Secretario
	6/X/1913 al 15/VII/1914	Enrique Gorostieta	Secretario
	21/XI al 14/XII/1914	Adolfo de la Lama	Secretario
	14/XII/1914 al 1/V/1917	Rafael Nieto	Oficial mayor
Encargado del Despacho	2/V/1917 al 5/IV/1919	Luis Cabrera	Secretario
	15/IV/1919 al 20/V/1920	Rafael Nieto	Subsecretario,
		Luis Cabrera	Secretario



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS