Históricas Digital

María del Carmen Collado Herrera

“Presentación”

p. 349-356

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

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS

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

LA POLÍTICA DE LA RECONSTRUCCIÓN
1920-1933

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
Disponible en: http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/secretarios_hacienda.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
Disponible en: http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/secretarios_hacienda.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

PRESENTACIÓN

MARÍA DEL CARMEN COLLADO HERRERA
Instituto de Investigaciones doctor José María Luis Mora

Salvador Alvarado fue el primer secretario de Hacienda del periodo de reconstrucción postrevolucionario; fue sucedido por Adolfo de la Huerta, posteriormente por Alberto J. Pani; después ocupó el despacho Luis Montes de Oca, y Pani se hizo cargo nuevamente de las finanzas nacionales cerrando el ciclo. Durante estos años se dieron pasos definitivos hacia la reconstrucción después del fin de la Revolución iniciada en 1910. Bajo el amparo de las reformas impuestas en la Constitución de 1917, que empezaron a hacerse realidad gracias a la mayor estabilidad política con respecto al gobierno constitucional de Carranza, se implantó la política económica del nuevo régimen. Ésta estuvo signada por una mayor intervención del Estado en el desempeño de los factores económicos; modificaciones importantes en la fiscalidad que la hicieron depender cada vez más de los impuestos directos y de los derivados de las exportaciones, salvo durante la emergencia presupuestal derivada de la crisis económica internacional de 1929; e importantes reformas monetarias que buscaron dar estabilidad al tipo de cambio, satisfacer las necesidades de circulante de la economía y poner término a la especulación del oro.

Desde luego este proceso de reformas fue lento, en ocasiones tortuoso, y estuvo sujeto a presiones económicas internacionales derivadas de la caída de los precios y la producción petroleros de 1922 y 1923; de la crisis estadounidense de 1926, y de la depresión mundial iniciada en 1929. Además, el periodo comprendido por estas administraciones enfrentó tanto la negativa de los acreedores internacionales de México a prestar recursos frescos para acometer los proyectos reconstructores del país, como la imposibilidad de cumplir puntualmente con los pagos estipulados para el servicio de la deuda externa negociados en los acuerdos de De la Huerta, Pani y Montes de Oca con Lamont.

Pese a los esfuerzos desplegados por las diferentes administraciones por ordenar las finanzas públicas, mantener presupuestos equilibrados y generar ahorros para incrementar las inversiones en presas y carreteras, éstos se vieron parcialmente frustrados por la intermi-

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
Disponible en: http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/secretarios_hacienda.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

tente inestabilidad política y la demanda de recursos por parte de la Secretaría de Guerra. Las intenciones de los diversos gobiernos por contener los gastos militares, que impedían contar con un presupuesto sano, centrado en el crecimiento y que cumpliera con los pagos a la deuda pública interna y externa, se estrellaron contra el estallido de varias rebeliones entre la propia familia revolucionaria como la delahuertista en 1923, la de Serrano en 1927, la de Gonzalo Escobar en 1929 y por la guerra cristera entre 1926 y 1929. Pese a estos obstáculos, durante los trece años que comprenden estas gestiones hacendarias, se puso en marcha la política económica postrevolucionaria fincada en nuevas instituciones bancarias, una creciente participación del gasto público en la economía y una reforma tributaria que descansó con el paso de los años en los impuestos directos, como el impuesto sobre la renta —de carácter progresivo y más equitativo— que sobre los tributos indirectos, sobre todo del impuesto del timbre y de los impuestos a las importaciones como sucedió durante el régimen porfirista.

Salvador Alvarado fungió como secretario de Hacienda del gobierno interino de Adolfo de la Huerta. Las principales tareas acometidas durante este semestre fueron los intentos de apertura del banco central y de renegociación de la deuda externa. Pero dadas las limitaciones temporales de su ejercicio estas tareas quedaron en manos de su sucesor.

Uno de los proyectos centrales de Adolfo de la Huerta (1920-1923) al frente del Ministerio de Hacienda fue la fundación del banco central, institución que se encargaría de la emisión de papel moneda y de controlar el crédito y el circulante. Con este objeto elaboró varios esquemas de apertura que descansaban en la participación del Banco Nacional de México con 49 % del capital, dejando el restante en manos del gobierno y estableciendo el control gubernamental sobre el banco único de emisión. No obstante, fracasó su proyecto por la renuencia de los capitales privados a dejar el control del Banco de México en manos del Estado y el reducido monto que los capitalistas nacionales y extranjeros estaban dispuestos a invertir. Durante su gestión se dieron los primeros pasos para la regularización de las actividades de las instituciones bancarias, después de la incautación carrancista, por medio de la Ley de Desincautación de 1921, que estipuló plazos para la redención de los billetes y reconoció los adeudos derivados de las medidas del gobierno de Carranza, aceptando el pago de intereses.

Otro de los asuntos relevantes de esta administración fue el sometimiento de las compañías petroleras internacionales a la soberanía impositiva del nuevo régimen. Después de tormentas políticas y rebajas, De la Huerta consiguió que las compañías aceptaran el derecho que tenía el gobierno para gravar sus actividades, mediante nuevos im-

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
Disponible en: http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/secretarios_hacienda.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

puestos que fueron creados para cubrir la deuda externa del país, cuyo servicio se había suspendido desde 1914. Celebró un convenio de reestructuración de la deuda externa conocido como el Convenio De la Huerta Lamont, en el cual se incluyó la deuda ferroviaria, en el verano de 1922. Éste se fraguó bajo condiciones de gran dureza para México, tanto por el encarecimiento del crédito internacional de aquellos años, como por la poca confianza que inspiraba el régimen postrevolucionario. Pese a sus limitaciones el convenio tuvo la virtud de inclinar el favor de Washington hacia el reconocimiento del gobierno de Obregón, restando un pesado fardo a esta administración.

En 1921 hubo un pequeño déficit presupuestal; en cambio, en 1922, hubo un superávit que generó expectativas positivas sobre el desempeño de las finanzas públicas, iniciándose una dependencia en los impuestos a las exportaciones, particularmente de los petroleros. En cuanto a la reforma fiscal, se introdujo de manera experimental el impuesto sobre la renta en 1921, bajo el nombre de Impuesto del Centenario, pero no se estableció definitivamente debido a que los ingresos crecientes generados por los gravámenes al petróleo permitieron posponerla. Sin embargo, en 1923 se fue acumulando un creciente déficit derivado de la caída de los precios del petróleo y de que la producción de hidrocarburos dejó de crecer al ritmo anterior. Con ello se vio comprometido el prestigio político y la influencia de De la Huerta en el gabinete. Renunció como secretario de Hacienda, dos meses después aceptó la candidatura a la presidencia que le ofrecía el opositor Partido Cooperatista y en diciembre de 1923 inició la rebelión que llevó su nombre.

Alberto J. Pani se hizo cargo de la cartera de Hacienda en septiembre de 1923 y continuó con este encargo durante el gobierno de Plutarco Elías Calles hasta su renuncia en 1927. Durante su paso por las oficinas de Palacio Nacional, Pani logró fundar el Banco de México gracias a los presupuestos superavitarios de 1924 y 1925 y a los ahorros generados por la suspensión del pago de la deuda externa decretada en 1924. También abrió sus puertas el Banco de Nacional de Crédito Agrícola, dedicado a financiar la agricultura minifundista y ejidal, si bien sus créditos favorecieron principalmente a la primera. También fundó la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que estableció el ahorro forzoso de los empleados públicos para formar un fondo de retiro, proporcionar créditos a corto plazo y a la vivienda. Realizó importantes reformas bancarias al convocar a la Primera Convención Nacional Bancaria que se dio a la tarea de proponer la legislación de la materia. Se dictó la Ley General de Instituciones de Crédito, en 1925, y otras relacionadas con esta actividad. Asimismo firmó convenios de deuda con buena parte de los antiguos bancos de emisión.

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
Disponible en: http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/secretarios_hacienda.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

En lo referente a la deuda externa Pani realizó una renegociación en 1925, después de la suspensión decretada el año anterior. La Enmienda Pani Lamont logró reducir el monto de los adeudos, gracias a que desvinculó la deuda ferroviaria de la deuda pública externa, aunque se incluyó la derivada de la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. No obstante, el gobierno suspendió de nueva cuenta el pago en 1927.

En materia fiscal estableció de manera definitiva el impuesto sobre la renta en 1924 y gracias a los ahorros derivados de un manejo draconiano del presupuesto se realizaron importantes inversiones en proyectos de irrigación y carreteras. Durante su primer periodo al frente de la Secretaría de Hacienda, Pani se mantuvo dentro de la ortodoxia económica, es decir trató de equilibrar el presupuesto y de reducir el déficit fiscal. Puso en marcha medidas procíclicas para conseguirlo con el consiguiente costo social derivado del despido de empleados públicos, y la rebaja y retardo en el pago de sus salarios. La administración no podía echar mano de la emisión de billetes para financiar su gasto debido a que apenas se estaba cimentando la confianza pública en el papel moneda emitido por el Banco de México.

Un problema muy serio que enfrentó Pani fue el de la circulación monetaria. Debido a que México mantenía oficialmente el patrón oro, aunque la moneda de plata operaba como signo fiduciario, la circulación se vio afectada por la caída del precio de la plata y el exceso en la acuñación de metal blanco, la cual tenía que pagar un premio por su cambio en oro que llegó a fluctuar entre un cinco y un diez por ciento entre 1926 y 1927. Las críticas que se generaron en los medios financieros por este problema lo condujeron a renunciar en 1927.

Luis Montes de Oca se hizo cargo de la cartera de Hacienda entre 1927 y 1932. Entre sus labores destacan la reorganización de la Secretaría de Hacienda, en particular la creación de la Dirección General de Aduanas. También se significó por sus medidas a favor de la simplificación fiscal con la emisión de una enorme cantidad de leyes que reordenaron el sistema de tributación. Asimismo se realizó la primera reforma a la ley del Banco de México que lo retiró de las actividades de la banca comercial, con la cual había venido compitiendo desde su creación.

La Tesorería de la Federación, el Departamento de Crédito, la Dirección del Timbre, la Casa de Moneda y la Oficina Impresora de Hacienda fueron reorganizadas y se fijaron normas para el manejo de todos los departamentos de la Secretaría de Hacienda. También se estableció el primer padrón de contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y la recién creada Dirección General de Aduanas se hizo cargo de

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
Disponible en: http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/secretarios_hacienda.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

todos los impuestos al comercio exterior. En materia fiscal se simplificó el cobró de algunos impuestos, se eliminaron aquellos que estaban duplicados, se aprobó una nueva Tarifa General de Importación en 1930 y se redujeron los gastos administrativos de la recaudación. Asimismo se realizaron esfuerzos por unificar la tributación en todos los estados de la república y disminuyó la Contribución Federal que se aplicaba a los impuestos locales.

En cuanto a la deuda pública, formó la Comisión Ajustadora de la Deuda Pública Interior con objeto de depurar los reclamos y clasificarlos. En cuanto a la deuda externa se firmó un nuevo convenio con los acreedores de México en 1930; no obstante, dada la severa situación económica del país derivada de la crisis internacional de 1929, el gobierno no pudo cumplir con los pagos establecidos y el pago de la deuda permaneció suspendido.

Al igual que sus antecesores mantuvo una política ortodoxa en el manejo del presupuesto, reduciendo los gastos y el número de empleados públicos, a fin de mantener el equilibrio presupuestal. Con ello se reducía el consumo y se añadían presiones desfavorables a la economía.

En materia bancaria se dieron leyes que permitieron la liquidación definitiva de los antiguos bancos de emisión porfirianos. La reforma monetaria de Montes de Oca consistió en reducir la acuñación de moneda de plata, pero de todas maneras el oro se siguió fugando del país. Se expidió una ley monetaria en 1931 que desmonetizó el oro, aunque mantuvo el patrón oro para las transacciones internacionales. También creó la Junta Central Bancaria encargada de velar la circulación monetaria y las reservas de los bancos privados, presidida por el secretario de Hacienda e integrada por los representantes de las principales instituciones financieras del país. Estas medidas si bien tuvieron la virtud de dejar el control del circulante en manos del Estado, y aumentaron la confianza pública en los billetes emitidos por el banco central, llevaron al país a una grave crisis de liquidez que provocó la renuncia de Montes de Oca en enero de 1932.

Nuevamente se hizo cargo del ramo de Hacienda Alberto J. Pani, pero esta vez enfrentaría los retos financieros con medidas alternativas alejadas de la ortodoxia económica. En cuanto a la circulación tomó medidas expansionistas que alcanzaron éxito por el contexto creado por la crisis mundial, aumentando la emisión de monedas de plata y de billetes del banco central, convertibles en plata. Se reorganizó el Banco de México en 1932 decretando la asociación obligatoria de los bancos a esta institución y amplió sus actividades de redescuento con los bancos privados. Asimismo se plantearon presupuestos con pequeños

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
Disponible en: http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/secretarios_hacienda.html

INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS

déficits con objeto de estimular el crecimiento económico y salir de la crisis. Por primera vez el gobierno mexicano optó por una moderada política contracíclica, adoptando las recetas keynesianas que habrían de jugar un papel tan importante para reactivar la economía mundial más avanzada la década del treinta. Estas medidas, sumadas a la revaluación de la plata, permitieron que México se recuperara de la crisis hacia 1932. En septiembre de 1933, Pani renunció por segunda vez a la titularidad de Hacienda.

La política económica seguida durante estos trece años encaminó al país por la senda de la reconstrucción, pese a los problemas internos y externos. Se modificó la política bancaria al establecer el monopolio de la emisión en manos del Banco de México fundado en 1925 y se creó un banco para financiar las actividades agrícolas. Se llevó a cabo un importante programa de construcción de infraestructura carretera y de presas y a fin de cuentas se institucionalizó la intervención del Estado en la economía durante este periodo. Paralelamente, se gestó una reforma fiscal que se centró en el establecimiento del Impuesto sobre la Renta, estableciendo, con el correr de los años, la primacía de los impuestos directos por sobre los indirectos en materia de recaudación. Esta reforma marcó un cambio importante entre la fiscalidad del antiguo y el nuevo régimen.

CUADRO 54

SECRETARIOS DE HACIENDA Y ENCARGADOS DEL DESPACHO, 1920-1933

Adolfo de la Huerta (interinato)	21/VI a 30/XI/1920	Salvador Alvarado
Álvaro Obregón	1°/XII/1920 a 22/IX/1923	Adolfo de la Huerta
	23/IX/1923 a 30/XI/1924	Alberto J. Pani
Plutarco Elías Calles	1°/XII/1924 a 16/II/1927	Alberto J. Pani
	16/II/1927 a 30/XI/1928	Luis Montes de Oca
Emilio Portes Gil	1º/XII/1928 a 20/I/1932	Luis Montes de Oca y Pascual Ortiz Rubio
Pascual Ortiz Rubio	20/I/1932 a 28/IX/1933	Alberto J. Pani y Abelardo L. Rodríguez

2018. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas
Disponible en: http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/397_02/secretarios_hacienda.html