



María del Carmen Collado Herrera

“La gestión hacendaria de Adolfo de la Huerta”

p. 357-380

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



LA GESTIÓN HACENDARIA DE ADOLFO DE LA HUERTA (1920-1923)

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

Adolfo de la Huerta, tal vez más conocido por la rebelión que, bautizada con su nombre, puso en jaque la voluntad sucesoria de Álvaro Obregón, fue su secretario de Hacienda de diciembre de 1920 a septiembre de 1923. Don Adolfo nació en el puerto de Guaymas, Sonora, en 1881. Hijo de una familia relativamente acomodada fue enviado a la capital de la República para que continuara con su formación escolar. En la ciudad de México alternó sus estudios de preparatoria y contabilidad con los de violín y canto, derivados de su vocación artística. A la muerte de su padre, en 1900, regresó a su ciudad natal en la que, después de liquidar el negocio familiar, trabajó como contador de la agencia local del Banco Nacional de México y después como gerente de la próspera negociación agroindustrial de Francisco Fourcade. Su experiencia en la administración y la contabilidad le serían sin duda de utilidad una vez que ocupó la cartera de Hacienda.

La participación de Adolfo de la Huerta en la política se inició con la campaña presidencial de Madero en 1909, al lado de José María Maytorena, destacado terrateniente regional. Junto con él fundó el Club Antirreeleccionista de Guaymas, del que fueron presidente y secretario respectivamente. Posteriormente, se unió a la rebelión maderista desempeñando diversas tareas al lado de Maytorena; su primer cargo público, después de la caída del gobierno de Porfirio Díaz, fue de diputado en la legislatura de Sonora en 1911. Durante estos años se convirtió en aliado de Obregón, quien pronto destacaría por sus dotes castrenses. Después de la asonada militar que derrocó al régimen de Madero, De la Huerta se unió a las filas carrancistas y junto con el comisario de Agua Prieta, Plutarco Elías Calles, organizó una partida de hombres para luchar contra Victoriano Huerta. Participó como representante de Sonora en la reunión de Monclova, que habría de sancionar el Plan de Guadalupe y reconocer a Venustiano Carranza como Primer Jefe del constitucionalismo.¹ Desde entonces ocupó diversos

¹ Castro, *Adolfo de la Huerta*, 1992, p. 13-25.

cargos y comisiones entre los que destacan el de oficial mayor de la Secretaría de Gobernación en 1913, gobernador interino de Sonora entre 1916 y 1917, senador por su estado, comisionado político de Carranza en Yucatán para solucionar la crisis derivada de la pugna por la gubernatura de esa entidad en 1917 y cónsul general de México en Nueva York. En este último encargo se le encomendó hacer explícita la neutralidad mexicana durante la Primera Guerra Mundial y mejorar la imagen del gobierno carrancista en los Estados Unidos. Ganó las elecciones para gobernador de Sonora en 1919, pese a que ya no contaba con el apoyo de Carranza por haberse negado a hacerle el juego al líder coahuilense, quien intentó convertirlo en competidor de Obregón en la lucha presidencial que se aproximaba.² Una vez que Obregón lanzó su candidatura por la presidencia, la ruptura entre sus seguidores y Carranza se hizo evidente. Plutarco Elías Calles, quien había sido nombrado por el presidente secretario de Industria y Comercio, renunció a este cargo para ocuparse del Centro Director Obregonista, que orquestaría la campaña del caudillo.

Diversas disputas surgieron entre De la Huerta y el Gobierno federal desde que ocupó la gubernatura, derivadas del temor que el primero tenía del respaldo que daba a la candidatura de Obregón. Primero surgió una controversia por la federalización de las aguas del Río Sonora, a la cual se oponía el gobernador. Más adelante, Carranza trató de interferir en la pacificación de la tribu yaqui que llevaba a cabo De la Huerta a fin justificar la intervención de tropas federales en la entidad. Posteriormente el presidente se valió de las manifestaciones antichinas surgidas en Sonora, para ordenar que el general Juan Torres aprehendiera a De la Huerta, por no haber resuelto este problema como perentoriamente se lo había ordenado. Como Torres se negara a acatar las órdenes fue juzgado por desobediencia. Pese a los esfuerzos del gobernador por evitar el estallido de la violencia y de sus gestiones para convencer a Carranza que dejara correr libremente la candidatura de Obregón, aquel incidente marcó la ruptura definitiva con las autoridades federales. Éstas en realidad buscaban cualquier pretexto para enviar tropas al estado, a fin de evitar se convirtiera en bastión del movimiento opositor. Las medidas carrancistas, sin embargo, no lograron que levantara la campaña del candidato oficial Ignacio Bonillas, y menos aún que menguara el respaldo de diversos sectores a la del caudillo sonorense. En tanto Obregón huía acosado por las fuerzas federales en el sur del país, De la Huerta se vio forzado por las circunstancias a enfrentar los desafíos planteados por el centro.

² Castro, *Adolfo de la Huerta. La integridad*, 1998, p. 16-26.

Así, en abril de 1920 se concretó la rebelión de Agua Prieta, en cuyo plan se argumentaban agravios a la soberanía estatal y se nombraba a De la Huerta como jefe supremo interino del Ejército Liberal Constitucionalista.³ En poco tiempo los rebeldes extendieron su dominio por el país, contando con el apoyo de los principales jefes opositores del presidente. El 7 de mayo de 1920 Carranza abandonó la ciudad de México en un largo convoy ferroviario y fue asesinado en Tlaxcalantongo, Puebla, pocos días después. El Congreso nombró entonces a Adolfo de la Huerta, no sin agrias discusiones, como presidente interino del 1° de junio al 1° de diciembre de 1920.

Uno de los aspectos más notables del mandato interino fue su política de pacificación hacia diferentes grupos rebeldes. Ésta se basó en la búsqueda de soluciones políticas, mediante acuerdos, eludiendo el enfrentamiento militar. Las hábiles estrategias de los sonorenses, en las que jugó un papel central la figura de Adolfo de la Huerta, consiguieron, en unos cuantos meses, recuperar el control de todo el territorio de la República y disminuir las tendencias centrífugas de los caudillismos locales. Se pactó con los principales jefes rebeldes: Francisco Villa y Manuel Peláez. Asimismo, se alcanzaron alianzas con los mapachistas y pinedistas de Chiapas y con los grupos serranos de Oaxaca, todos los cuales reconocieron el liderazgo de los norteños.⁴ La magnanimidad del presidente, que perseguía la unidad y la reconciliación, se expresó en su actitud hacia las rebeliones de Pablo González y Félix Díaz. El primero, enjuiciado militarmente por haber encabezado un movimiento en el norte del país, fue exonerado de los cargos de rebelión y liberado, gracias a la intervención de De la Huerta, en tanto que al segundo se le capturó y expulsó del país.

Durante su semestral mandato don Adolfo se distinguió por la amplia política conciliatoria que extendió hacia porfiristas, huertistas y el clero. Permitió el regreso de los exiliados, salvo los directamente relacionados con el coahuilense y los involucrados en el asesinato de Madero. La política de avenimiento ejercida por De la Huerta debió tranquilizar a los porfiristas, quienes de regreso en el país pudieron tramitar la devolución de sus bienes incautados. Los buenos augurios pronto se extendieron a los banqueros, seriamente perjudicados por las medidas del gobierno anterior, cuando el nuevo presidente hizo pública su intención de regularizar el funcionamiento de la banca y resolver los problemas hacendarios.⁵ Una vez resueltas las disputas internas por

³ *Ibidem*, p. 27-39.

⁴ *Ibidem*, p. 89-97.

⁵ Collado, *Empresarios y políticos*, 1996, p. 37.

el poder entre las diferentes facciones, De la Huerta intentó sentar las bases de la reconstrucción del país, la cual estaba cruzada por tres ejes fundamentales: lograr el reconocimiento del gobierno norteamericano, renegociar la deuda externa, cuyos pagos se habían suspendido desde principios de 1914, y fundar el banco central. Hacia el logro de estas metas dirigió sus esfuerzos, pero la brevedad de su periodo le impidió conseguirlos. No obstante, realizó gestiones en estos frentes que rindieron frutos sobre todo por su acercamiento con los propietarios del Banco Nacional de México, cuyo director Agustín Legorreta, participó en las negociaciones que realizó el secretario de Hacienda, Salvador Alvarado, frente a los acreedores extranjeros representados por Thomas Lamont en Nueva York. Legorreta impulsó la participación del Banco Nacional en la fundación del nuevo banco central, al tiempo que el diputado Antonio Manero presentaba ante el congreso un proyecto de ley para la creación de dicha institución que por primera vez consideraba la participación del capital privado.

La reforma bancaria

Una vez que pasó la banda presidencial a Álvaro Obregón, don Adolfo fue nombrado secretario de Hacienda, ramo con el que estaba familiarizado por haberse hecho cargo de él durante las largas ausencias del ex titular Salvador Alvarado.⁶ Tal vez en pago por su lealtad al caudillo sonorenses recibió la cartera más importante en términos económicos; aquella que recaudaba el dinero, dirigía el gasto, fijaba la política económica y que sería pieza central en las tareas de reconstrucción económica en las que estaba empeñado Obregón. Ello le permitió dar continuidad a los proyectos que inició como presidente interino, utilizar los activos que en forma de relaciones había acumulado previamente y, a partir de esa base, convertirse en uno de los miembros más importantes del gabinete. Finalmente, el dinero siempre ha sido un vehículo excelente para cosechar clientelas.

Una de las primeras tareas a la que se dedicó el nuevo ministro de Hacienda fue la solución del problema bancario. La situación irregular de los bancos, derivada de los decretos carrancistas de 1915 y 1916, provocó la inmovilización del crédito, la escasez de billetes y el surgimiento de distintas instituciones bancarias que operaban al amparo del Código de Comercio, sin concesión gubernamental, y que, por la desconfianza del público, concentraban buena parte de los ahorros.⁷ Debi-

⁶ Castro, *Adolfo de la Huerta. La integridad*, 1998, p. 76.

⁷ *Memoria Secretaría de Hacienda*, 1960, v. 1, p. 35, y Torres, *La política bancaria*, 1975, p. 51.

do a la insuficiencia de moneda fiduciaria y a la pérdida de valor real que había experimentado a causa de la emisión de billetes, sin respaldo metálico, que hicieron las principales facciones revolucionarias entre 1913 y 1917, muchas operaciones se realizaban en plata, pese a la adopción por México, en 1905, del patrón oro. Sin embargo, el metal blanco sufrió constantes bajas a partir de 1920, por lo que las transacciones estaban sujetas a continuas devaluaciones y fluctuaciones que dificultaban el funcionamiento de la economía, lo que se agudizaba por la falta de billetes y la desconfianza pública hacia ellos. Así, una de las piezas principales de la reconstrucción económica era la fundación del banco central, previsto en el artículo 28 de la Constitución de 1917. Un banco único de emisión permitiría consolidar la circulación monetaria y de billetes y dotaría al Estado de autonomía financiera, al dejar en sus manos el control del nuevo organismo. Esta importante reforma, promovida por Rafael Nieto, no estipulaba que la nueva institución fuese formada con capitales exclusivos del Gobierno, sino que dejaba abierta la puerta para la participación de caudales privados, pero sí establecía con toda claridad que el banco sería controlado por el gobierno federal.⁸

No era fácil poner en marcha un proyecto de semejante envergadura pues, por un lado afectaba los intereses de los banqueros del antiguo régimen, quienes perdían el privilegio que habían tenido de emitir moneda, y, por otro, existía una enorme desconfianza por parte de la iniciativa privada a que el Gobierno controlara la emisión de circulante. El éxito de la moneda fiduciaria descansa fundamentalmente en la confianza pública; ésta, en el caso mexicano, estaba severamente dañada por la emisión indiscriminada de papel moneda, con la consecuente inflación, que produjo la Revolución. Además, los nuevos amos del poder eran vistos con enorme suspicacia por las clases productoras, quienes consideraban que éstos no tenían la experiencia, ni la probidad necesaria para administrar las finanzas nacionales. Al respecto una editorial de *Excelsior* sentenciaba:

Nuestra afirmación de que el público experimenta actualmente una suma desconfianza hacia todo lo que significa papel moneda emitido por un gobierno es tan palpable, se respira de tal suerte en nuestro medio ambiente, que creemos no necesita demostración [...] La tendencia actual, en materia de economía bancaria y en la mayoría, por no decir la totalidad, de las naciones de la tierra, consiste en sustraer a los bancos de la influencia de la política y con mayor motivo del control gubernamental.⁹

⁸ Uhthoff, *Las finanzas públicas*, 1998, p. 153.

⁹ "El Estado y los Bancos" en *Excelsior*, 21 de marzo de 1921.

Estos obstáculos tendrían que ser superados para fundar el banco de Estado. Antes que nada era preciso llegar a un acuerdo con los viejos banqueros porfiristas y con la banca internacional, acreedora del país, y accionista de las principales firmas bancarias del antiguo régimen, pues su colaboración era indispensable para abrir el banco proyectado.

Así, uno de los primeros sectores empresariales con los que el Gobierno buscó un acercamiento fueron los banqueros. En enero de 1921, la Comisión Ejecutiva de los Bancos de Emisión de la República Mexicana presentó al presidente y al secretario de Hacienda un esquema de liquidación de los viejos bancos de emisión y propuso la creación de un banco central con siete sucursales en la República, en el que participarían ellos, con el dinero generado por su liquidación, y el cual sería vigilado por el Estado, pero manteniéndose como institución privada. También insistieron en que el gobierno reconociera todos los adeudos, incluso la Serie B de Bonos del Tesoro Federal 1913, seis por ciento o Bonos Huerta 1913. Éstos constituían un adeudo de alrededor de cincuenta millones de pesos que los banqueros concedieron a regañadientes a Victoriano Huerta entre septiembre de 1913 y abril de 1914, y fueron utilizados, casi totalmente, en los crecientes gastos militares de su gobierno.¹⁰

El presidente invitó a los banqueros a una comida el 25 de enero durante la cual hablaron sobre la creación del banco único y, por supuesto, de la regularización de las actividades financieras que habían quedado en el limbo con la incautación carrancista.¹¹ De este acercamiento surgió la primera medida favorable a los financieros, el decreto de desincautación de la banca fechado el 31 de enero de 1921. En virtud de éste las instituciones que pudieran cubrir sus pasivos podrían desempeñar actividades de crédito y descuento y aquéllos que no lo lograran serían liquidados judicialmente. Además el gobierno reconoció un adeudo cercano a los cincuenta y tres millones de pesos, producto de la incautación carrancista, se comprometió a emitir bonos al seis por ciento anual amortizables en ocho años, pero no reconoció los Bonos Huerta 1913.¹² Por su parte, los bancos tendrían que cubrir sus deudas por emisión de billetes y depósitos de distintos tipos en plazos diversos. Los 24 bancos de emisión porfirista se acogieron al decreto, y seis de ellos entraron en liquidación.¹³ Sus re-

¹⁰ Bazant, *Historia de la deuda exterior*, 1968, p. 179-180. De acuerdo a los cálculos de Carranza el adeudo sumaba 46.5 millones.

¹¹ "Algunos banqueros comieron con el Presidente", en *Excélsior*, 26 de enero de 1921.

¹² Collado, *op. cit.*, 1996, p. 56-57.

¹³ Manero, *La revolución bancaria*, 1957, p. 135.

sultados no satisficieron completamente las expectativas de los banqueros, pues si bien el gobierno aceptó los adeudos provenientes de la disposición de metálico que hizo el gobierno de Carranza, no hizo lo mismo con los préstamos concedidos a Huerta. Pero, tal como se dijo en la Asamblea General de Accionistas del Banco Nacional de México, prefirieron aceptar el decreto y reanudar sus labores a la brevedad, “posponiendo para ulterior ocasión el arreglo derivado de otras cuentas”.¹⁴ En la práctica, el decreto obregonista regularizó el funcionamiento de los antiguos bancos de emisión en materia de crédito y descuento. Sin embargo, el gobierno no pudo cumplir con los pagos, interpuso varias moratorias y por tanto aquéllos no pudieron retirar de la circulación sus billetes, ni reponer al público su valor en oro.¹⁵ Pese a los tropiezos en los pagos, el decreto tuvo la virtud de restaurar la confianza de los financieros y estrechar sus relaciones con el régimen.

En cuanto a la paternidad del decreto existen dos versiones que ilustran la animadversión entre Alberto J. Pani y Adolfo de la Huerta, que con el transcurrir del tiempo habría de alcanzar enormes proporciones. En sus memorias Pani se atribuye la redacción del decreto, señalando que lo realizó por encargo “extraoficial y confidencial” del presidente, quien lo había contactado desde julio de 1920.¹⁶ Menciona haber realizado varias entrevistas con financieros con objeto de conseguir el visto bueno a su proyecto, que más adelante fue presentado por Obregón como propio en la reunión de gabinete. En este mismo cónclave, De la Huerta presentó el elaborado por la Secretaría de Hacienda, que de acuerdo a Enrique Krauze fue realizado por Manuel Gómez Morín, entonces secretario particular del ministro.¹⁷ Según Pani, cuando don Adolfo conoció el texto presentado por Obregón se pronunció porque éste fuera aprobado, pero conociendo la inclinación de Pani por exagerar sus logros, en especial cuando se trataba de disminuir la labor de De la Huerta, es probable que el que finalmente se publicó haya sido una mezcla del realizado por ambos personajes. En todo caso, el titular de Hacienda también había hecho circular su proyecto entre los accionistas de los dos principales bancos y el texto final del decreto acogió sus sugerencias.¹⁸

¹⁴ Banco Nacional de México, *Asamblea General*, 1921, p. 12.

¹⁵ Lobato, *El crédito en México*, 1945, p. 278.

¹⁶ Pani, *Apuntes*, 1950, p. 292-293.

¹⁷ Krauze, *Caudillos culturales*, 1985, p. 114-116.

¹⁸ AHB, *Libro de Actas de Banamex*, n. 9, sesión del 28 de febrero de 1921, f. 63-64.

Los proyectos de apertura del banco central

Otro de los asuntos motivo de intensas negociaciones durante la gestión delahuertiana fue el relacionado con la apertura del banco central. En esta materia no se consiguió unanimidad entre el presidente, su secretario de Hacienda y el Congreso, pues cada uno formulaba diferentes esquemas para la nueva institución.

El Ejecutivo fue el primero en proponer un proyecto de legislación bancaria al Congreso, el 9 de febrero de 1921, que prácticamente recuperaba la propuesta presentada por los banqueros a mediados de enero. En él prescribía la modificación del artículo 28 para retardar por diez años la apertura del banco central y planteaba el regreso a la emisión plural en manos de ocho instituciones. Este esquema evidenciaba la falta de liquidez del gobierno para emprender la fundación del banco y su prisa porque fuera solucionado el problema del circulante, aun a costa de posponer la importante reforma bancaria constitucional. Además, favorecía a los grandes y medianos banqueros, que podrían reinsertarse en el negocio de la emisión fiduciaria, pero iba en contra de los intereses del Banco Nacional de México, que ambicionaba para sí el monopolio. Detrás de la iniciativa de Obregón también puede leerse su inquietud porque surgiera una institución financiera poderosa frente a un Estado que nacía en condiciones tan precarias. Cuando de la Huerta compareció ante la Cámara de Diputados dijo desconocer el proyecto y estar en desacuerdo con su espíritu, manifestándose porque la fundación del banco único se hiciera con capital estatal y fuera controlado por el gobierno.¹⁹ Al ser discutida la propuesta por las comisiones de Crédito Público, primera de Hacienda y primera de Puntos Constitucionales fue declarada improcedente, aduciendo que las concesiones privadas por diez años crearían intereses que a la postre entorpecerían la creación del banco central. Además señalaron que era posible fundar el banco con el capital de la Comisión Monetaria, la de algunos bienes nacionales y hasta mediante la contratación de empréstitos, sin renunciar al control del Estado sobre el monopolio de emisión.²⁰ Consciente Obregón de que los tiempos no eran favorables para su reforma la retiró con el consentimiento de la Cámara.²¹

Don Adolfo tenía planes propios para la apertura del banco único de emisión que contemplaban la participación del Banco Nacional de

¹⁹ Manero, *El banco de México*, 1926, p. 230.

²⁰ *Memoria de Hacienda*, v. IV, 1960, p. 10-11.

²¹ *Ibidem*, p. 14-21.

México, con el que mantenía excelentes relaciones. Sus aspiraciones no estaban movidas por el interés exclusivo de favorecer al Banco Nacional, sino que obedecían a sus propios planes políticos de mayor alcance. De acuerdo a sus percepciones, si conseguía la asociación de aquél en la banca central, ello le permitiría aprovechar sus nexos con los financieros internacionales que le allanarían el camino para la renegociación de la deuda externa y la obtención de créditos para reunir el capital gubernamental de la nueva institución.²²

Con estas miras en mente, de la Huerta remitió al Poder Legislativo una iniciativa de ley de instituciones de crédito, el 25 de febrero de 1921, que las dividía de acuerdo a sus funciones en hipotecarias, de depósito y descuento, agrícolas e industriales. En cuanto al banco central, que por primera vez recibió el nombre de Banco de México, se propuso fuera una sociedad anónima con el 51% de su capital en manos del gobierno y el 49% en las de los inversionistas privados. Su administración quedaría en manos de un Consejo de Administración integrado por representantes del capital privado y presidido por el secretario de Hacienda. Los comisarios serían nombrados por el Gobierno federal y tendrían derecho de veto sobre ciertas iniciativas del Consejo de Administración.²³ Indudablemente, esta iniciativa favorecía los intereses del Banco Nacional, profundamente interesado en participar en el nuevo organismo. Seguramente hubo un nexo entre este proyecto y la visita a México de sir William Wiseman, representante de los acreedores europeos. Éste promovió la idea de abrir un banco central utilizando la infraestructura del Banco Nacional, proponiéndole en vano a Thomas Lamont, presidente del Comité Internacional de Banqueros con Intereses en México, la participación de capitales europeos y norteamericanos en él.²⁴ La iniciativa fue rechazada por el Congreso, aduciendo que sólo quedaría plenamente garantizado el control estatal de la institución, si el Estado mantenía la mayoría en el Consejo de Administración, y que era muy arriesgado para la soberanía del país que los capitales extranjeros pudieran tomarla bajo su control. Además se opusieron porque sabían que el Banco Nacional resultaría beneficiario de la concesión y advirtieron que:

[...] uno de los principios revolucionarios que la reforma debe tener en cuenta [...] es sustraer la economía bancaria del país al influjo y preponderancia de una plutocracia de banqueros extranjeros o nacionales [...] El sistema de pluralidad de bancos [... porfirista] demostró

²² Collado, *op. cit.*, 1986, p. 51.

²³ *Memoria de Hacienda*, v. IV, 1960, p. 21-29.

²⁴ Zebadúa, *Banqueros y revolucionarios*, 1994, p. 190-191.

claramente cómo las concesiones fueron explotadas en beneficio exclusivo de los concesionarios; cómo el crédito de los mismos bancos estuvo exclusivamente aprovechado por sus propios consejeros y favoritos; cómo la independencia de las instituciones de crédito respecto de la política no fue sino exclusivamente aparente y, por último, cómo las emisiones de billetes fueron el instrumento más propicio para cimentar y vigorizar estos abusos.²⁵

En su intervención, el diputado Antonio Manero señaló que al menos la ley porfiriana de 1897 había tenido la virtud de evitar que el Banco Nacional monopolizara la emisión, en tanto que con la iniciativa de febrero se ampliarían sus posibilidades de remitir utilidades al extranjero, porque casi la totalidad del capital de la nueva institución sería foráneo.²⁶ Las divisiones que en el seno del Ejecutivo habían sido percibidas por los legisladores, sobre todo a raíz de que el secretario de Hacienda se deslindó de la iniciativa presentada por Obregón, fueron aprovechadas por el diputado Manero para lograr que el Congreso tomara la delantera en esta materia, promoviendo su propio proyecto de banco central, que mantenía la esencia del impulsado por Rafael Nieto bajo el régimen carrancista. Estipulaba la apertura del banco central con los fondos de la Comisión Monetaria y la participación del capital privado con mecanismos que aseguraran el control gubernamental sobre la nueva institución.²⁷ En realidad, la pugna en el Legislativo derivaba de la postura de dos grupos: uno encabezado por Manero, identificado con el proyecto económico carrancista, y otro constituido por los delahuertistas, que buscaban afanosamente la apertura del banco central, necesario para llevar adelante la reconstrucción, aun al precio de que el Banco Nacional se convirtiera en el principal beneficiario del monopolio. Las diferencias en el Congreso provocaron que se empantanaran ambas iniciativas y no fuera reglamentada la apertura del banco único de emisión.²⁸

La falta de consenso entre el Legislativo y el Ejecutivo no era la única traba a la apertura del banco central y de ello estaba consciente Obregón. En realidad el principal obstáculo era la falta de liquidez del Gobierno. Para fundar el nuevo organismo necesitaba de préstamos internacionales difíciles de asegurar si no conseguía la renegociación de la deuda externa de México. La banca neoyorquina había asumido el liderazgo de las finanzas internacionales desde el fin de la Primera

²⁵ *Memoria de Hacienda*, v. IV, 1960, p. 52-53.

²⁶ *Ibidem*, p. 59.

²⁷ *Ibidem*, p. 65-67.

²⁸ Collado, *op. cit.*, 1986, p. 55.

Guerra Mundial y sin el respaldo de aquélla el gobierno mexicano no lograría nuevos empréstitos, pues los principales acreedores de México se agruparon en el Comité Internacional de Banqueros con Intereses en México, encabezado por el presidente J. P. Morgan. Desde el punto de vista mexicano la renegociación de la deuda no sólo tendría la virtud de prometer la llegada de dinero fresco al país, sino que adicionalmente podría favorecer el reconocimiento del gobierno por parte de Washington, al separar los intereses financieros de los petroleros que manipulaban exitosamente al Departamento de Estado. Éste exigía que, previo al reconocimiento, el gobierno mexicano aceptara la firma de un Tratado de Amistad y Comercio, que garantizara “adecuadamente” las inversiones norteamericanas, el cual Obregón se negaba a sancionar Obregón.²⁹

La falta de reconocimiento estadounidense era un problema crucial para el caudillo sonorenses, pues amenazaba la estabilidad presidencial y el éxito de su proyecto de reconstrucción.³⁰ Pero el respaldo diplomático dependía de la aquiescencia de dos sectores; el petrolero y el bancario, quienes sentían amenazados sus vastos intereses económicos en México por el gobierno revolucionario. Esta situación confirió un valor estratégico al secretario de Hacienda en las negociaciones internacionales, pues él era directamente responsable de los tratos con las compañías de hidrocarburos y los financieros internacionales.³¹ A la vez, disparó la animosidad del canciller, Alberto J. Pani, en contra de don Adolfo, quien por las circunstancias descritas quedaba en segundo plano en lo referente a las negociaciones con la Casa Blanca.

Los nuevos impuestos al petróleo

Los banqueros europeos insistían ante el Comité para que arreglara la deuda con México, pues al ser ellos tenedores del ochenta por ciento de los bonos no consentían en supeditar sus intereses al ajuste de las cuestiones petroleras, como pretendía el gobierno estadounidense.³² Como resultado de estas presiones, durante la visita del representante financiero del viejo continente a México, sir William Wiseman, en febrero de 1921 se restauró el Banco Nacional de México como depositario de los abonos para el pago de la deuda externa, y en su reunión de marzo-abril el Comité se inclinó por una política de negociación

²⁹ Collado, “Capitolio Bucareli”, 1988, p. 337-342.

³⁰ *Ibidem*, p. 317.

³¹ Zebadúa, *op. cit.*, 1994, p. 208.

³² *Ibidem*, p. 194, y Meyer, *Su majestad británica*, 1991, p. 393.

hacia México.³³ De la Huerta entonces puso en marcha su plan de elevar los impuestos a la exportación de petróleo para dedicarlos al pago de la deuda externa. Es muy posible que este proyecto se hubiera fraguado durante la visita de Wiseman a México y que fuera visto con enorme simpatía por Legorreta, pues los intereses galos, a los que fundamentalmente representaba, estaban fuera del negocio petrolero.³⁴ Pero los financieros neoyorquinos, por el momento, no simpatizaban con este plan, que a la larga acabaría por separarlos de los petroleros, y preferían, en voz de Lamont, que se continuara negociando sobre la base preestablecida que garantizaba los adeudos con los derechos de importación y exportación de mercancías.

Pese a las reticencias de Nueva York, el gobierno elevó los impuestos a la exportación de hidrocarburos el 7 de junio de 1921 y cuatro días más tarde se estableció otro gravamen especial a la producción de petróleo crudo y sus derivados con un diez por ciento *ad valorem* para el petróleo crudo, tasas del seis por ciento al kerosene y las gasolinas crudas y de tres por ciento a las refinadas.³⁵ Según los cálculos del vicecónsul norteamericano en Tampico los nuevos tributos equivalían a un aumento del cien por ciento sobre lo antes pagado.³⁶ Como respuesta, los petroleros protestaron, suspendieron los embarques de petróleo, despidieron a veinte mil obreros y consiguieron que el Departamento de Estado enviara buques de guerra a las costas mexicanas.³⁷

Después de la crisis, De la Huerta inició negociaciones con los petroleros en los últimos días de agosto y los primeros de septiembre de 1921. Durante ellas el ministro, apoyado por el banquero James Speyer —accionista del Banco de Comercio e Industria y quien todavía no se incorporaba al Comité— propuso un audaz plan, aceptado por los petroleros, que consistía en la formación de un sindicato que comprara los bonos mexicanos de deuda en el mercado, en el que se cotizaban entre 50 y 40 por ciento por debajo de su valor nominal, los cuales serían aceptados por el gobierno como pago de estas contribuciones. El acuerdo buscaba simultáneamente someter a las compañías petroleras a la soberanía impositiva, debilitar la posición de los banqueros

³³ Collado, *op. cit.*, 1996, p. 61.

³⁴ *Vid.* Castro, *op. cit.*, 1998, p. 110, nota 5. En la carta de Lamont al secretario de Estado Hughes, le manifiesta su preocupación porque el impuesto petrolero tenga el propósito de dividir a los franceses del resto de los banqueros.

³⁵ *Decreto Hacienda*, 7 de junio 1921; *Decreto Hacienda*, 11 de junio 1921 en NAW, 812.6363/906.

³⁶ Reporte del vicecónsul de Tampico a Washington, Tampico, julio de 1921 en NAW, 812.6363/944.

³⁷ Meyer, *México y Estados Unidos*, 1981, p. 176.

neoyorquinos, reestructurar la deuda en condiciones más favorables para el país y que el gobierno tuviera recursos para abonar su deuda externa e invertir. Para los petroleros el plan propuesto equivalía a una rebaja impositiva de entre el cuarenta y el cincuenta por ciento. Pero el arreglo fue objetado por el Comité Internacional de Banqueros, opuesto a la creación del sindicato, y lo condujo al fracaso. En tanto, el Gobierno pospuso el pago del nuevo impuesto hasta diciembre de 1921 y acordó que, en caso de que el Comité no cediese, los petroleros recibirían un descuento de cuarenta por ciento.³⁸

Preocupado por el cariz que tomaban los asuntos mexicanos, Lamont viajó a México en octubre, con el visto bueno del Departamento de Estado, e inició pláticas con Obregón y su secretario de Hacienda, pero no se consiguió ningún acuerdo, pues la parte mexicana insistió en que su plan de redención de los bonos fuera la base de la renegociación. Todavía durante los primeros meses de 1922, De la Huerta perseveró en llevar adelante su plan a través de Manuel Gómez Morín, entonces agente financiero de México en Nueva York, pero Lamont mantuvo su posición inflexiblemente: la negociación del adeudo debería basarse en el precio nominal de los bonos mexicanos.³⁹

El convenio De la Huerta-Lamont

Adolfo de la Huerta fue comisionado para negociar la deuda externa ante el Comité Internacional de Banqueros en mayo de 1922. Recibió instrucciones presidenciales de conseguir préstamos para poner en marcha proyectos de irrigación y fundar el Banco de México de manera simultánea a la reestructuración. Sin embargo, las condiciones financieras internacionales eran poco favorables, debido al encarecimiento del crédito provocado por la bancarrota de algunos países europeos después del fin de la guerra. Adicionalmente, el costo del crédito para México se elevaba por considerársele un país de alto riesgo para las finanzas, tanto por su inestabilidad política, por el desorden financiero que todavía reinaba, como por sus altos gastos militares. Todo ello contribuyó a debilitar la posición negociadora del país, a lo cual se sumaba el hecho de que sus principales fuentes de ingreso dependieran de actividades controladas por el capital extranjero.⁴⁰ La asimetría entre México y sus acreedores internacionales, controlados

³⁸ Zebadúa, *op. cit.*, 1994, p. 203.

³⁹ Krauze, *op. cit.*, 1985, p. 144-145.

⁴⁰ Zebadúa, *op. cit.*, 1994, p. 185-188.

por Wall Street, se hizo evidente en un convenio fraguado bajo condiciones de gran dureza.

De acuerdo al Convenio De la Huerta Lamont México reconoció un adeudo cercano a los 507 millones de dólares, de los cuales cerca de la mitad correspondieron al débito ferrocarrilero (incorporado en el paquete de la deuda externa), más 207 millones por intereses. El gobierno se comprometió a devolver los ferrocarriles al sector privado y a iniciar el servicio de la deuda a partir de 1923. No se le concedieron quitas sobre intereses vencidos, aunque el pago de éstos se difirió hasta 1928, estipulando que se cubrirían en cuarenta anualidades que terminarían en 1968. En cuanto a los intereses corrientes, se acordó su pago parcial en un plazo de cinco años a partir de 1923 y el resto mediante títulos pagaderos en veinte años que no generarían intereses durante los primeros cinco años y a partir del sexto pagarían un tres por ciento de interés anual. De conformidad con el convenio, el gobierno de México se comprometió a cubrir treinta millones oro en el primer año que podrían aumentar cinco millones en cada uno de los años subsiguientes hasta llegar a cincuenta millones oro en 1927.⁴¹ Se acordó la canalización de los nuevos impuestos petroleros para el pago de la deuda, así como las utilidades que pudieran generar los Ferrocarriles Nacionales y el impuesto de diez por ciento sobre ingresos brutos de esta empresa entre 1923 y 1927.⁴² El pago de intereses acordado equivalía al diez por ciento de los ingresos federales.⁴³ Los únicos triunfos de De la Huerta fueron que los Bonos Huerta 1913 no fueron reconocidos como parte de la deuda gubernamental y que el Comité rebajara de cuarenta a treinta millones oro las anualidades que México debía cubrir.⁴⁴

Las razones por las que fue incluido el débito ferroviario derivaban de las presiones internacionales producto de la incautación de las líneas decretada por Carranza durante la Revolución, aún vigente en 1922. Existía la posibilidad de que los propietarios demandaran indemnizaciones por la incautación que podrían acercarse a los doscientos millones de pesos, además de que reclamaran una partida de alrededor de ciento cuarenta millones por daños o de que, en el peor de los casos, los accionistas exigieran un embargo en virtud de los vencimientos de los bonos con garantía hipotecaria.⁴⁵ Cuando se abordó

⁴¹ Bazant, *op. cit.*, 1968, p. 188.

⁴² Manero, *Contrato De la Huerta*, 1922.

⁴³ Zebadúa, *op. cit.*, 1994, p. 229.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 214.

⁴⁵ Bazant, *op. cit.*, 1968, p. 189. Antes del convenio de deuda de 1922 el Gobierno federal sólo había garantizado cerca de 138 millones de pesos en distintas emisiones de la deuda ferroviaria; con el nuevo acuerdo aquél incorporó poco más de 367 millones adicionales de obligaciones antes no garantizadas por él.

la cuestión de los ferrocarriles, en las reuniones de mayo de 1922, el delegado de la firma Ladenburg, Thalmman & Co. propuso que la administración pasara a manos privadas y que se ajustaran las tarifas de manera que cubrieran los costos de operación y generaran ganancias adecuadas a los bonos del ferrocarril. Entonces De la Huerta ofreció a los acreedores extranjeros que se consolidara el adeudo ferroviario con la deuda del gobierno y que pasara la administración de los Ferrocarriles Nacionales al sector privado,⁴⁶ consiguiendo postergar las posibles demandas de los tenedores de bonos por daños y pérdidas generadas por la incautación. El secretario estaba convencido de que México podría hacer frente a los compromisos adquiridos con los ingresos petroleros, porque éstos habían venido creciendo ininterrumpidamente desde 1918 y habían pasado a constituir el 33.6 % de los ingresos federales en 1922, de haber representado el 10.8 % en 1918.⁴⁷

Cuando Obregón conoció los términos de los arreglos, firmados por don Adolfo el 16 de junio, se mostró reacio a aceptarlos porque consideraba que la Tesorería no tendría capacidad para asegurar el pago de las anualidades. Su opinión en este asunto estaba influida por Pani, quien veía en la firma del acuerdo un triunfo para don Adolfo que dejaría en segundo término sus gestiones sobre el reconocimiento. A través del encargado de negocios en Washington, Manuel Téllez, Pani trató de sabotear las gestiones del secretario en Nueva York; aquél, de acuerdo a la versión de De la Huerta, se acercó a cada uno de los banqueros para asegurarles que si rechazaban sus propuestas y pedían que Pani fuera enviado a negociar obtendrían mejores condiciones.⁴⁸ Obregón tampoco quería firmar el convenio si antes no se concedía algún crédito a México y además le pidió a De la Huerta que intentara reunirse de nueva cuenta con los acreedores de México para separar la deuda ferroviaria del convenio. Éste le respondió que era demasiado tarde para lograr esta modificación, pues la mayor parte de los negociadores europeos se habían retirado de Nueva York.

El futuro político de De la Huerta estaba ligado a la aceptación del Convenio, que a su vez podría influir en el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Washington; por ello insistió a Lamont en la concesión de un crédito por veinticinco millones de dólares, proponiéndole incluso que éste podría hacerse efectivo una vez que la Casa Blanca reconociera al gobierno de México. Pero el presidente de J. P. Morgan no accedió a las peticiones de don Adolfo, pues consideraba que antes de extender nuevos préstamos era necesario que el país

⁴⁶ Zebadúa, *op. cit.*, 1994, p. 215.

⁴⁷ Meyer, *México y Estados Unidos*, 1981, p. 35.

⁴⁸ Castro, *op. cit.*, 1998, p. 131.

cubriera regularmente los pagos de la deuda y que rehabilitara sus finanzas.⁴⁹ Pese a la negativa de Lamont, un De la Huerta angustiado por el fracaso de su carrera política si el presidente no ratificaba el convenio, le mal informó diciéndole que el préstamo para la fundación del Banco de México estaba “asegurado”, sin tener más elementos que sus esperanzas de que los nuevos créditos para la fundación del Banco de México fluirían una vez que el gobierno firmara el convenio. Finalmente Obregón, influido por Calles, firmó el convenio el 7 de agosto de 1922;⁵⁰ mes y medio más tarde fue ratificado por el Senado.

El presupuesto

En la década de los veinte era imperativo mantener el equilibrio presupuestal porque el Gobierno no contaba con líneas de crédito suficientes, internas ni externas, para cubrir el déficit; tampoco existía un banco central que permitiera aumentar la circulación fiduciaria y poner en marcha políticas contracíclicas. Así, cuando se rompía el equilibrio fiscal no había más alternativa que recortar la nómina de la burocracia, suspender los salarios de los empleados federales y el pago a los proveedores del gobierno con lo cual de inmediato se afectaba el consumo, con los consecuentes costos políticos y sociales que estas medidas acarreaban. Uno de los problemas más serios que enfrentaba la política de reconstrucción era el elevado gasto militar imposible de disminuir dramáticamente por la inestabilidad política que caracterizó a este decenio. No obstante, se lograron reducir los egresos destinados a la Secretaría de Guerra, aun en 1923, cuando el estallido de la rebelión delahuertista los disparó de nueva cuenta. En 1921 este ramo absorbía el 53.4 % del presupuesto global; en 1922 se hicieron importantes reducciones llevándolo a 35.4 % y en 1923 a 32.47 %.⁵¹

En los dos primeros años de la gestión de De la Huerta se mantuvo el equilibrio fiscal, e incluso en 1922 hubo un superávit de 16 millones. En cambio, 1923 fue un año de crisis, se registró un déficit en las finanzas públicas de 107 millones, producto de la declinación de la producción petrolera registrada a partir de 1922, de la disminución del precio internacional de los hidrocarburos, registrada en 1923, y del aumento de los gastos militares provocados por el estallido de la rebelión delahuertista. La caída de los ingresos petroleros fue producto de

⁴⁹ Zebadúa, *op. cit.*, 1994, p. 218.

⁵⁰ Dulles, *Ayer México*, 1982, p. 139-145.

⁵¹ Porcentajes calculados para 1921 y 1922 con base en los datos de Aguilar, *Los presupuestos mexicanos*, p. 148-150, y para 1923 de Pani, *La política hacendaria*, 1926, p. 168.

la invasión de agua salada en los pozos que hizo disminuir su producción y también de que las empresas petroleras, al no conseguir la derogación del párrafo cuarto del artículo 27 en la cual estaban empeñadas, dirigieron sus inversiones hacia Venezuela, país con gran potencial petrolero, en el que, pese a que la propiedad del subsuelo era estatal, los impuestos eran más bajos que en México.⁵² En cuanto a la balanza comercial ésta mantuvo un considerable superávit entre 1921 y 1923.⁵³

Uno de los cambios más importantes en la fiscalidad del nuevo régimen fue su dependencia sobre los impuestos a las exportaciones de productos primarios, a diferencia del porfiriato en el que la mayor parte de los ingresos provenían de impuestos a las importaciones. Esta variación fue resultado de la expansión de la producción petrolera registrada durante el periodo de la lucha armada, en el cual México se convirtió en el segundo productor mundial. Así, el Gobierno buscó gravar esta industria que había gozado de enormes privilegios fiscales durante el antiguo régimen. La aceptación de la soberanía impositiva del país por parte de las compañías internacionales fue un proceso tortuoso, de enfrentamientos y luchas en el que lentamente se fue imponiendo el derecho del Estado mexicano a cobrar gravámenes. En este contexto se inserta el impuesto a la exportación de hidrocarburos decretado en junio de 1921.

Cuando De la Huerta tomó posesión de sus oficinas en Palacio Nacional existían diversos proyectos de reforma financiera en los archivos. El más importante, sin duda, era el elaborado por Henry Alfred Chandley en 1917, a petición del entonces presidente Carranza; se trataba de una reforma fiscal que aumentara los ingresos internos, simplificara el sistema tributario e instaurara el impuesto sobre la renta.⁵⁴ Implantar esta reforma, que buscaba además disminuir el monto de las tributaciones indirectas y aumentar las directas, tenía desde luego costos políticos, pues el gobierno carecía de la suficiente autoridad moral para imponer nuevos tributos. Por ello era indispensable aplicarla cautelosamente. En su informe de gobierno de 1921 Obregón anunció la reforma hacendaria que buscaba:

[...] distribuir las cargas públicas en proporción de la capacidad tributaria, seleccionar las materias gravadas fijando cuotas de manera que reporten mayores gravámenes las producciones superfluas que los artículos destinados a satisfacer las necesidades ordinarias de las clases populares [...] y organizar la recaudación, conforme a las enseñanzas

⁵² Collado, "Del capitolio a Bucareli", 1998, p. 371.

⁵³ Solís, *La realidad mexicana*, 1981, p. 92.

⁵⁴ Carmagnani, *Estado y mercado*, 1994, p. 336-338.

de la ciencia económica, es un acto de justicia que no sólo aumentará los ingresos del Erario, sino que también presentará al Estado la mejor oportunidad de intervenir sin provocar perturbaciones sociales, regulando de manera más equitativa la distribución de las riquezas y asegurando el bienestar colectivo.⁵⁵

Así, se optó por introducir por primera vez el impuesto sobre la renta, un tributo directo progresivo que recibió el nombre de Impuesto del Centenario. Este gravamen fue proyectado por Miguel Palacios Macedo, jefe del Departamento Técnico Fiscal de la Secretaría de Hacienda, y se pagaría por una sola vez. Lo recaudado por este concepto sería destinado al mejoramiento de los puertos y la compra de barcos mercantes. En realidad se trataba de un experimento fiscal para medir la reacción pública ante la nueva gabela que gravaba al comercio, la industria, las profesiones liberales, los réditos y dividendos con porcentajes que oscilaban entre el uno y el cuatro por ciento, de acuerdo al monto de los ingresos. Los asalariados debían pagar un impuesto que iba del uno al tres por ciento sobre sus sueldos. El impuesto fue mal recibido, pero fue cubierto sin mayores protestas debido a su carácter extraordinario, aunque *Excelsior* advirtió que había motivo de alarma por la creencia de que éste no fuera “más que un ensayo para establecer para siempre como ingreso ordinario lo que se llama actualmente ‘impuesto sobre la renta’”.⁵⁶ Debido al aumento de los ingresos petroleros, producto de la capacidad que por primera vez tenía el Estado de cobrar los tributos efectivamente y al nivel creciente que mantuvo la producción hasta 1922, fue posible postergar la anunciada reforma fiscal.⁵⁷ Pero en 1923 las condiciones variaron dramáticamente y entonces el gobierno se vio obligado implantar la reforma fiscal instaurando el impuesto sobre la renta, pero esta reforma fue conducida por el sucesor de De la Huerta, Alberto J. Pani.

Otro tributo que provocó una oposición generalizada fue el impuesto federal del uno al millar decretado en octubre de 1922, que gravaría con uno por ciento los bienes rústicos y urbanos. Este impuesto fue creado con objeto de responder a una de las objeciones que el go-

⁵⁵ Obregón, “Mensaje Nación 1921”, 1966, p. 445-446.

⁵⁶ “El impuesto del Centenario” en *Excelsior*, 22 de agosto de 1921.

⁵⁷ Desde el gobierno de Madero se estableció el primer impuesto al petróleo y posteriormente Carranza introdujo una serie de gravámenes de distintos tipos sobre los hidrocarburos. Sin embargo, la zona petrolera se mantuvo fuera del control del gobierno constitucionalista, gracias a que las compañías contaron con el respaldo de caudillos como Manuel Peláez, quien consiguió dominar militarmente la región, y a que el Departamento de Estado presionó para impedir que Carranza lograra que las empresas cubrieran los impuestos. Así, fue hasta el gobierno de Obregón que el gobierno tuvo control sobre todo el territorio y pudo someter a los capitales petroleros a la soberanía impositiva.

bierno norteamericano había planteado a De la Huerta, durante su visita a Washington en julio de aquel año, con relación a la garantía de que las expropiaciones agrarias serían compensadas adecuadamente.⁵⁸ Dicho gravamen perseguía la creación de un padrón catastral que actualizara el valor fiscal de las propiedades agrarias en caso de expropiación. El monto de la gabela era muy bajo y se basaba en el valor de las tierras sin considerar sus mejoras. Intentaba hacer un avalúo de la propiedad territorial para después crear un solo impuesto sobre los bienes raíces.⁵⁹ Sin embargo, la nueva gabela desató una enorme oposición por parte de los terratenientes y algunos gobiernos locales pues, tradicionalmente, las contribuciones sobre bienes raíces habían sido estatales y si se aceptaba el nuevo tributo de carácter federal éste podría conducir eventualmente a segar esta fuente de ingresos regionales. El 11 de junio de 1923 fue expedido el reglamento del impuesto del uno al millar que debía ser cubierto trimestralmente a partir de enero. En él se solicitaban a los contribuyentes datos precisos sobre el nombre del propietario, el tamaño de la propiedad, el tipo de siembras, la cantidad de bosques y montes, el valor aproximado de sus construcciones, aperos agrícolas, y que se señalara si había arrendatarios.⁶⁰ Numerosos propietarios se dirigieron a Obregón pidiendo la derogación del decreto, pero el gobierno sólo amplió el plazo de pago al mes de agosto. El gremio comercial hizo causa común con los propietarios de bienes raíces a partir de septiembre y las cámaras agrícolas se retiraron de la sesión de la Asamblea Catastral en diciembre de 1923 señalando la anticonstitucionalidad del impuesto por su carácter federal, la invalidez de las facultades extraordinarias con las que

⁵⁸ Cuando don Adolfo visitó Nueva York, con motivo de las negociaciones para la reestructuración de la deuda externa, Lamont convenció a Hughes, el secretario de Estado, de que recibiera al ministro mexicano en la Casa Blanca. En respuesta el presidente Harding le extendió una invitación no oficial para que dialogara con él. Obregón autorizó la visita, dejando atrás sus reticencias iniciales por su carácter extra oficial. Durante sus pláticas en Washington, Hughes le señaló tres problemas que a los ojos norteamericanos debían ser resueltos por el Gobierno mexicano: la ratificación del convenio de la deuda, la reforma agraria, en particular en lo referente a los bonos y las compensaciones adecuadas, y la no retroactividad del artículo 27. A todos ellos prometió solución De la Huerta y creyó que una vez que estos asuntos fueran resueltos, Estados Unidos daría su reconocimiento a México, interpretando que Washington había decidido renunciar a la firma de un Tratado de Amistad y Comercio, previa al restablecimiento de lazos diplomáticos. La presencia del secretario de Hacienda en la Casa Blanca no hizo sino avivar la animadversión del canciller mexicano y que aumentara la desconfianza de Obregón y Calles hacia De la Huerta, quien, gracias a la renegociación de la deuda y las pláticas en Washington, se había convertido en uno de los miembros más prestigiados del gabinete. Castro, *Adolfo de la Huerta, La integridad*, 1998, p. 131-134 y Collado, "Del capitolio a Bucareli", 1998, p. 357-362.

⁵⁹ NAW, De la Huerta a Lamont, 10 de octubre de 1922, 812.51/894 y Summerlin al Departamento de Estado, 26 de octubre de 1922, 812.512/3015.

⁶⁰ *Diario Oficial*, t. XXIV, n. 34, 11 de junio de 1923.

Obregón lo decretó y su carácter antieconómico, inequitativo y desproporcionado. Ante la animadversión que provocó el impuesto y las difíciles circunstancias por las que atravesaba el país, a causa de la rebelión delahuertista, Pani derogó el decreto.⁶¹

El último intento de De la Huerta por abrir el banco central

La situación económica del país sufrió un serio revés en 1923. Los impuestos petroleros dejaron de crecer, de acuerdo a las proyecciones del secretario de Hacienda; el precio de la plata se desplomó; la escasez de circulante agobiaba a los hombres de empresa, y quebraron cuatro establecimientos bancarios. Todo ello ponía en entredicho el proyecto de reconstrucción económica; escaseaban los fondos para pagar a los servidores públicos, quienes cobraban sus sueldos con retraso; no había dinero para invertir en los proyectos de irrigación ni en la fundación del banco central, para cumplir con los pagos a los banqueros acordados en el reglamento del decreto de desincautación, y con mucha dificultad se reunía el numerario para el primer abono de la deuda externa. El secretario anunció al Comité Internacional de Banqueros que no había reunido los recursos suficientes para cubrir el pago del mes de enero.⁶² Aunque don Adolfo no fue responsable del deterioro de las condiciones económicas, pues ellas resultaban de las fluctuaciones del mercado internacional y de la dependencia de México sobre los productos de exportación, su imagen pública se dañó y con ella parecían acercarse al final su carrera política y sus ambiciones presidenciales.

En este complejo panorama, De la Huerta decidió enfocar todos sus esfuerzos hacia la apertura del banco central, creyendo tal vez que si lo conseguía, inclinaría el favor presidencial a su candidatura.⁶³ Recibió autorización del Congreso para elaborar la Ley del Banco de México y dar los pasos conducentes a su apertura en enero de 1923. La iniciativa del ministro de Hacienda se basaba en las pláticas que había sostenido con Legorreta en el verano de 1922, cuando éste lo acompañó a Nueva

⁶¹ Collado, *op. cit.*, 1996, p. 171-174.

⁶² Zebadúa, *op. cit.*, 1994, p. 232.

⁶³ Castro, *Adolfo de la Huerta, La integridad*, 1998, cap. 5. De acuerdo con este autor, quien acepta como cierto el testimonio de don Adolfo, éste se negó en varias oportunidades a ser el candidato presidencial, aun cuando, de acuerdo a la versión de Jorge Prieto Laurens, Obregón se lo pidió. Me parece poco verosímil esta versión, pues si la tomamos como cierta resultaría difícil explicar la actuación política de este personaje. En particular cómo interpretar su preocupación por mantener una buena imagen pública construida a partir de su estrecha relación con algunos medios periodísticos, a los cuales subsidió. *Ibidem*, p. 195. Lo que sí me parece evidente es que don Adolfo deseaba contar con el respaldo decidido de Obregón para figurar como candidato presidencial.

York para renegociar la deuda. En general su proyecto mantenía el mismo esquema que presentó al Congreso en 1921; la novedad consistió en que redujo el capital inicial del nuevo organismo de cincuenta a diez millones de pesos. El banco sería una sociedad anónima constituida con 51 % de capital gubernamental y 49 % privado. Estaría manejado por un Consejo de Administración, representante de los inversionistas privados, y el secretario de Hacienda sería el presidente del Consejo.⁶⁴ Legorreta, por su parte, emprendió un viaje a Nueva York y París con el fin de conseguir la participación de capitales europeos y norteamericanos en la institución proyectada. El Comité de París del Banco Nacional de México elaboró un proyecto en el que los financieros europeos, los norteamericanos, el Banco Nacional y otros bancos mexicanos aportarían la mitad del capital y el cincuenta por ciento restante lo pondría el gobierno; la inversión inicial de la nueva institución sería de veinte millones de pesos. La propuesta del Comité no resultaba atractiva para el país, de acuerdo al dictamen emitido por Antonio Manero, a petición de don Adolfo, pues el capital que aportarían los inversionistas privados era muy bajo.⁶⁵ Además, el secretario no estaba dispuesto a ceder el control del Banco de México a los capitales privados, como pretendía el proyecto elaborado en París. Adicionalmente, los banqueros norteamericanos se negaron a participar en la proyectada institución, el Comité no concedió nuevos préstamos al Gobierno mexicano y la situación económica del país continuó su deterioro.⁶⁶

Sin haber logrado la apertura del banco central, uno de sus proyectos más importantes, Adolfo de la Huerta presentó su renuncia a la Secretaría de Hacienda el 23 de septiembre de 1923, por estar en desacuerdo con la anulación presidencial de las elecciones en Nuevo León y en San Luis Potosí, en las que había triunfado el Partido Cooperatista. Tres días más tarde Alberto J. Pani fue nombrado secretario de Hacienda y a partir de ese momento don Adolfo enfrentaría duras acusaciones por parte del Gobierno, quien lo culparía del déficit de las finanzas públicas. También lo acusó de haber efectuado gastos excesivos en sueldos a empleados supernumerarios y comisionados especiales; de emisión de giros sin respaldo expedidos contra la Agencia Financiera de México en Nueva York, y de manejos no autorizados sobre los fondos de la deuda externa depositados en el Banco Nacional de México.⁶⁷ La controversia fue dirimida en la prensa y el Congreso en el que comparecieron Pani y De la Huerta. El segundo aclaró cada una de las acusaciones y

⁶⁴ Collado, *op. cit.*, 1996, p. 72.

⁶⁵ Manero, *La reforma bancaria*, 1958, p. 461-465.

⁶⁶ Collado, *op. cit.*, 1996, p. 75-84.

⁶⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *La controversia Pani-De la Huerta*, 1924, p. 7-13.

señaló que el presidente estaba de acuerdo en todos los movimientos tomados por la Secretaría de Hacienda, que el déficit fiscal era producto de la autorización del Congreso para elevar los egresos, dada a inicios de 1923; sin embargo no abordó el tema de los sueldos pagados a empleados ficticios.⁶⁸ La lista de éstos, publicada por Hacienda, no era numerosa y se trataba de cantantes de ópera que cobraban pensiones de veinte a treinta pesos diarios, de acuerdo con José Vasconcelos. Para este autor, las acusaciones contra el exsecretario carecían de fundamento; sólo buscaban desprestigiarlo y destruir la imagen de honradez y la popularidad de la que gozaba.⁶⁹ La comparecencia de Pani ante el Legislativo fue difícil porque todavía no estaba empapado de la información necesaria para sostener sus acusaciones y se enfrentaba a una mayoría cooperatista que avaló la gestión de su antecesor. Dos meses después de su dimisión, De la Huerta aceptó la candidatura que le ofrecía el Partido Cooperatista para contender por la Presidencia en contra del candidato oficial Plutarco Elías Calles. Con ello se rompió la alianza del triángulo sonorensé, seriamente dividido por la sucesión presidencial, y hacia finales de 1923 estalló la rebelión delahuertista que culminó en fracaso. De la Huerta vivió once años en los Estados Unidos, sosteniéndose con los fondos que generaba su escuela de canto en Los Ángeles, California y regresó a México en noviembre de 1935, después de la expulsión de Calles gestada durante la administración de Lázaro Cárdenas, reincorporándose a la administración pública con cargos de mediana importancia.⁷⁰ Falleció en 1955.

Durante la gestión hacendaria de Adolfo de la Huerta se perfilaron las líneas que caracterizarían la política económica del régimen postrevolucionario, centrada en la reconstrucción, si bien algunas de ellas se consolidarían plenamente años más tarde. En primer lugar destaca el interés de los sonorenses por ampliar la participación del Estado en la economía; su proyecto primordial en este sentido era la apertura del banco central, que posibilitaría la intervención estatal en las finanzas públicas, mediante el control de la emisión de circulante, necesario para su programa de inversión en infraestructura, y que, eventualmente, podría utilizarse como paliativo a las tendencias contraccionistas del ingreso. En este contexto se insertan las tentativas de fundación del banco de Estado del secretario de Hacienda, bajo esquemas que favorecían los intereses del Banco Nacional de México.

Otro de los aspectos relevantes fue la reestructuración de la deuda externa de 1922, cuyo servicio fue suspendido en 1924 a causa de

⁶⁸ Castro, *op. cit.*, 1998, p. 184.

⁶⁹ Vasconcelos, *Memorias*, v. II. *Desastre*, 1982, p. 201.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 262-265.

la imposibilidad presupuestal de cumplir con los pagos establecidos. Las proyecciones elaboradas por el ministro, que descansaban en el incremento de los ingresos petroleros, le hicieron suponer que México podría cumplir con los pagos de la deuda externa, pero al derrumbarse aquéllos la capacidad de pago del país se vio seriamente dañada. Las condiciones de renegociación de la deuda fueron muy duras, pero ello resultó de la situación económica internacional, de que México era considerado país de alto riesgo por los financieros y, por tanto, no calificaba como sujeto de nuevos créditos, y no necesariamente de la ineptitud del secretario. La aceptación del precio nominal de los bonos en la reestructuración fue producto de la asimetría entre el Comité Internacional de Banqueros y México. Pese a los difíciles términos del Convenio de 1922, en su momento tuvo la virtud de inclinar a la Casa Blanca hacia el reestablecimiento de lazos diplomáticos.

Otro de los asuntos sobresalientes fue el sometimiento de las compañías petroleras internacionales a la soberanía impositiva del país, que se plasmó en la elevación de los impuestos a los hidrocarburos, aunque sujeta a ríspidas negociaciones que condujeron a la reducción de los tributos inicialmente fijados. La ampliación de las contribuciones a la exportación del petróleo aumentó el peso de las tributaciones de los productos primarios de exportación en los ingresos nacionales, marcando una diferencia notable con la fiscalidad del antiguo régimen, que descansaba en los impuestos a la importación. Sin embargo, este cambio, que se justificaba en las enormes ganancias que generaba el negocio petrolero, de las cuales hasta entonces el erario recibía muy poco beneficio, introdujo una debilidad en el presupuesto ligándolo a las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales y a la productividad de las propias empresas.

En cuanto a la política de ingresos de la Secretaría de Hacienda, durante la gestión de don Adolfo, se introdujo de manera extraordinaria y por primera vez el impuesto sobre la renta, llamado Impuesto del Centenario. La adopción de este impuesto directo buscaba distribuir el peso de los tributos en proporción a los ingresos de los contribuyentes y pretendía ir disminuyendo la importancia de los impuestos indirectos en la que había descansado la política impositiva del porfiriato. Sin embargo, la reforma hacendaria fue pospuesta hasta 1923, debido a los costos políticos que tendría su implantación y a que las necesidades fiscales fueron cubiertas con los ingresos provenientes de la exportación de hidrocarburos. Por último, un logro importante de este periodo fue la disminución de los gastos militares que tanto pesaban sobre el presupuesto. Esto hubiera sido imposible sin la labor de pacificación emprendida por De la Huerta como presidente provisional.



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
HISTÓRICAS