

Leonor LUDLOW, ed.

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

México, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 2002, 2 vols., 468 pp., y 516 pp.

Esta obra es, en mi opinión, una de las aportaciones académicas más importantes publicadas hasta la fecha sobre la evolución de la hacienda pública mexicana desde la independencia hasta la década de 1930. Coincide, en efecto, con el despegue del campo de estudios de la hacienda pública en el país en el último decenio, contándose ya con una docena de trabajos importantes en este terreno. Este conjunto de trabajos sugiere que es posible repensar la historia mexicana no simplemente en términos de guerras, generales y caudillos políticos, sino también en función de las dificultades económicas y financieras que enfrentó el país durante muchísimo tiempo.

Cada capítulo de la obra, coordinada y compilada por Leonor Ludlow, ha sido redactado por un especialista que analiza la gestión y los proyectos de un ministro de hacienda, cada uno de los cuales tuvo que lidiar con enormes problemas políticos, administrativos y económicos, debido a lo azaroso de la historia financiera y política mexicana en el siglo largo bajo estudio. Los dos volúmenes tienen otros méritos. Cada subperíodo cuenta con una sintética introducción sobre los principales problemas hacendarios del momento: la era de la postindependencia (1824-1835), la época de las luchas entre federales y centralistas (1835-1861), el imperio (1863-1867), el porfiriato (1876-1910), la revolución (1910-1920), y la construcción del régimen postrevolucionario de los años veinte y principios de los treinta. Pero, además, se incluyen dos elementos adicionales que son fundamentales para historia y docencia: tablas muy detalladas de las principales leyes e iniciativas hacendarias en cada período, y una bibliografía amplia, probablemente la más completa publicada hasta la fecha.

No tengo espacio en esta reseña para comentar cada uno de los ensayos incluidos. Por ello, propongo hacer unos comentarios más generales que me han provocado la lectura del libro, pues creo que la virtud de esta obra no se limita a la información y los análisis precisos que proporciona, ya que permite, además, comenzar a repensar la historia hacendaria en su conjunto, en la larga duración. En primer lugar, uno de los interrogantes que me surgió a partir de la lectura del libro se refiere a los antecedentes. En efecto, antes de la independencia, a pesar de existir un complejo sistema fiscal, la real hacienda de la época colonial, no había ministros de hacienda en la Nueva España. Los únicos ministros de Hacienda eran los de la metrópoli, los cuales —dicho sea de paso—, han sido bastante mal estudiados, con alguna excepción. En el virreinato, la responsabilidad de vigilar la hacienda recaía en varios funcionarios. Estas funciones han sido estudiadas por Luis Jáuregui en su tesis doctoral, luego publicada (*La Real Hacienda de la Nueva España*, UNAM, 1999). Las líneas de jerarquía están muy bien descritas en ese libro. En la base del sistema fiscal estaban

las cajas reales, por encima de ellas los intendentes, luego las juntas de los diversos ramos hacendarios, la junta superior de real hacienda del virreinato, la secretaría del virreinato, el virrey, quien era superintendente subdelegado de ejército y real hacienda, estando, a su vez, subordinado al Secretario de Estado y del Despacho de la Real Hacienda de Indias y, finalmente, al rey.

En efecto, el virrey concentraba las funciones de autoridad máxima en Hacienda y Ejército, pero no tenía una autonomía demasiado marcada a fines del régimen colonial. Durante las guerras de independencia (1810-1820), el poder hacendario se fragmentó entre los ejércitos realistas y las fuerzas insurgentes. El estallido de los movimientos revolucionarios en varias regiones del México central, en 1810, llevó rápidamente a una profunda crisis fiscal en el virreinato. La administración fiscal colonial, que había operado como un sistema bien integrado de veinticuatro tesorerías regionales, comenzó a fracturarse. Pero debe tenerse en cuenta que, a pesar de la caída de ingresos, esas mismas tesorerías sentaron las bases para las nuevas tesorerías de los diferentes estados de la temprana república mexicana.

Concluida la guerra, e iniciado el imperio, se reconstituyó con bastante rapidez la hacienda —como lo ilustran los ensayos incluidos en el libro que reseñamos, redactados por Carlos Rodríguez, Luis Jáuregui, José Antonio Serrano y Cecilia Noriega—. Estos ensayos, y otros estudios, demuestran que se heredaron e incorporaron muchos aspectos del régimen hacendario colonial. El hecho de que elementos de la administración colonial fueran incorporados en el nuevo gobierno independiente, sin embargo, no debe hacernos menospreciar los contrastes fundamentales en la soberanía, la organización política y la reforma administrativa con el sistema hacendario postindependiente. El nuevo marco institucional de la reforma fiscal de la nación independiente fue ratificado por la Constitución federalista de 1824, y estableció una nueva jurisdicción política, similar a la de la vecina república de los Estados Unidos. A partir de esa fecha, el gobierno federal de México ha coexistido con los gobiernos estatales locales, cada uno con sus respectivos recursos impositivos.

Más problemático es decidir si la transición fiscal del antiguo régimen al gobierno independiente fue un éxito o un fracaso. Una visión crítica afirmarí que se trataba de un fracaso, a juzgar por la dificultad para mantener en pie un Estado central y para defender (malamente) el territorio nacional. Es claro que la nueva estructura fiscal federalista probó ser fuente de conflicto y controversia durante medio siglo. Un primer aspecto contradictorio del marco institucional mexicano en la década de 1820 fue la superposición de un modelo federalista estadounidense sobre el viejo sistema de gobierno español colonial, que se había caracterizado por un alto grado de centralismo, pero un amplio y diverso número de gravámenes directos e indirectos. El nuevo sistema hacendario se basó en un régimen tributario esencialmente indirecto: el gobierno federal dependía sobre todo de las aduanas (impuestos a las importaciones), mientras que los gobiernos de los Estados dependían sobre todo de las alcabalas, aunque también establecieron impuestos como los peajes.

Por encima de todo, el debilitamiento de la administración tributaria y la creciente subordinación de los empleados fiscales (a los jefes políticos y militares locales) hizo que, a partir de la independencia, la recaudación de ingresos fuera cada vez más anárquica, como lo revela la historia fiscal y financiera de la república mexicana durante decenios. La debilidad fiscal provocó la debilidad financiera y militar del Estado. Por un lado, la hacienda federal estuvo agobiada de deudas que no podía pagar y, durante algunos decenios inclusive, no pagaba regularmente a sus funcionarios (militares y aduaneros), generando condiciones para una corrupción crónica de los servidores públicos. Por otra parte, los ejércitos eran débiles (en parte por falta de recursos) y no pudieron combatir eficazmente a los invasores en 1847 y 1862-63. La consecuencia fue que el Estado mexicano perdió territorios valiosos y se debilitó.

Otro gran problema que surge de la revisión del desempeño de los ministros en la primera mitad del siglo XIX se refiere a la enorme inestabilidad en el cargo. De hecho, en promedio los ministros no duraron mucho más de un año, entre 1824 y 1862, aunque un cierto número repitió. De ahí que sea muy sensato que en esta compilación se haya elegido centrar la atención en los secretarios más importantes. El análisis de sus proyectos revela que, en buen número de casos, tenían ideas bastante claras de lo que debía hacerse para mejorar la situación hacendaria. Pero la realidad histórica era cruel: los márgenes de acción efectiva y duradera fueron muy limitados. Aún así, es de gran interés revisar las iniciativas adoptadas por ministros como Gorostiza, Trigueros, Riva Palacios, Iturbe o Luis de la Rosa, estudiados por Reynaldo Sordo, María Teresa Bermúdez, José Ortiz Monasterio, Rosa María Meyer y Laura Suárez.

La temible situación hacendaria continuó durante los años del segundo centralismo (1853-1855) y de la Reforma (1856-1861). Allí están, como muestra de la desesperación fiscal, el establecimiento de los impuestos sobre puertas y ventanas, ratificado por Antonio de Santa Anna. Pero también es cierto que los ministros liberales de esa época marcan un significativo avance a nivel intelectual e ideológico sobre sus predecesores. Así lo demuestran los estudios sobre esas fascinantes figuras que eran Guillermo Prieto, Manuel Payno y Miguel Lerdo de Tejada, efectuados por Margarita Guevara, Nicole Girón y Carmen Blázquez.

Por su parte, debe señalarse que los tres estudios sobre los hacendistas de la época del Imperio y la guerra contra Maximiliano, realizados por Antonia Pi Suñer, Erika Pani y Elisa Speckman, abren un capítulo nuevo (casi desconocido) de la historia financiera de México en el corazón del siglo XIX. Después de 1867, se presenta un panorama muy diferente del anterior medio siglo. Inicialmente se produjo cierta inestabilidad ministerial, pero ésta fue bien balanceada por la presencia fuerte de Matías Romero, quien fuera el inspirador de gran parte de las reformas fiscales que luego se llevarían a cabo. A nivel político, sin embargo, el plan de reformas ideado por Matías Romero tardó en instrumentarse. Se basaba en una reducción de tarifas aduaneras sobre determinados productos, la gradual abolición de las alcabalas, y el

incremento del timbre, un impuesto sobre cerveza, tabaco, y varios bienes y transacciones adicionales. Si bien los ingresos fiscales federales aumentaron, seguían dependiendo fundamentalmente de los dos gravámenes mencionados —aduanas y timbre— que producían más del 60 por 100 de los ingresos ordinarios federales. El estudio de Graciela Márquez es de gran interés en este sentido.

Contrastaba la actividad y la inteligencia del gran ministro Matías Romero, con la inercia del *ministro avestruz*, Francisco Mejía, como lo llama Graciela Márquez. En la política y la administración hay de todo, y muchos políticos que no tienen ideas prefieren la inercia, fundamentalmente por miedo. Mejía, quien ocupó el cargo brevemente, dejó unas memorias, que son reveladoras de algunos de los peculiares aspectos de la política de la inercia y del miedo de un número significativo de funcionarios del siglo XIX.

Luego, siguen ensayos sobre dos gigantes hacendarios de fin de siglo, Manuel Dublán y José Yves Limantour. Normalmente, se presta más atención a Limantour en la modernización de las finanzas mexicanas a fin de siglo, pero no debe menospreciarse el papel fundamental de Dublán —estudiado por Leonor Ludlow—, que manejó la hacienda durante buena parte de los años 80. Fue figura clave en estabilizar el crédito público, de la misma manera que Romero demostró ser el gran innovador de reformas impositivas. Finalmente, el zar de las finanzas porfirianas —José Yves Limantour—, en el poder desde 1893 hasta 1910, es estudiado por Alicia Salmerón. Al respecto hay que señalar que, hoy en día —si bien finalmente se dispone del gran archivo de Limantour, que fue entregado a la biblioteca Condumex hace pocos años—, son aún muy pocos los investigadores que se han puesto a trabajar en serio con este archivo personal y ministerial, el más importante que existe en México.

Las finanzas de la revolución y de los años veinte son cubiertas por sendos ensayos de Jesús Méndez, Guillermo Zermeño y Leonardo Lomelí, sobre los ministros revolucionarios, y por Carmen Collado, Aurora Gómez y Carmen Solórzano, para el período postrevolucionario. Por último, sólo cabe señalar que, aparte de ser una aportación fundamental a la historia de la hacienda pública mexicana, estos dos volúmenes se constituyen, también, en contribuciones a la historia del pensamiento financiero y económico del país. En el futuro, será obligatoria su consulta para este fin y para muchos otros propósitos que creo que he sugerido.

Carlos Marichal
El Colegio de México