

RESEÑAS

Leonor Ludlow (coord.), *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, México, UNAM, 2002, vol. I.

Entre 1821 y 1933, México vio pasar a 137 hombres al frente de la Secretaría de Hacienda. Por la naturaleza de este ministerio, tras las cifras de apariencia más inocua se ocultan interpretaciones contrapuestas; así que del anterior y elemental conteo conviene subrayar que la cifra integra a los ministros de los denominados gobiernos conservadores de Félix Zuloaga a Miguel Miramón y al imperial de Maximiliano de Habsburgo. De modo que si excluyéramos a estos “gobiernos paralelos” a la era juarista, los números serían distintos: 121 secretarios de Hacienda para un periodo de 112 años. Así que, como en cualquier otro asunto fiscal, hasta en la determinación del número de secretarios de Hacienda todo es cuestión de cómo se sume y cómo se deduzca.

Pero, de cualquier modo, contando 137 o 121, de estos números se deduce una inestabilidad histórica en la conducción del ministerio. Ésta se vuelve aún más patente si se considera el número de periodos ministeriales de ese largo siglo: 232 (pero claro, ahora arbitrariamente excluyendo las gestiones perdidas durante la *gran década nacional*). Por supuesto, en esos 232 periodos hay de todo: asomos de continuidad, políticas opuestas, nombres repetidos y apellidos familiares, grupos rivales, etcétera.

Una magnífica muestra de esta complicada diversidad nos es entregada en las 25 monografías que integran *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos (1821-1933)*, una obra que, en dos tomos, ha sido esforzadamente coordinada por Leonor Ludlow y que, sin duda, colma un importante

hueco no sólo en la historiografía hacendaria y monetaria, sino también en la industrial, de las políticas públicas, financieras y de concepciones del desarrollo político mexicano, entre otras líneas. No hay duda tampoco de que los trabajos permitirán reformular nuevas líneas de investigación y matizar, por su visión de conjunto, algunas ideas arraigadas.

Una constante estilística de los trabajos reunidos es la tentación de la biografía. Popularmente vistos como aristócratas alejados del pueblo o como villanos con grandes tijeras, seguramente la mayoría de los secretarios aceptaría, en términos generales, la imagen ofrecida en este trabajo. Naturalmente el resultado de efectuar comparaciones específicas daría frutos muy desiguales; en ocasiones el peso de la biografía parece desplazar el análisis de la gestión ministerial. Desde luego debe subrayarse que, presentada en conjunto, la línea biográfica agrega un extra al rendimiento de cada artículo; en principio porque ofrece imágenes más acabadas del modo como se construyeron las redes familiares, políticas, militares y de negocios que soportaron el ascenso de los funcionarios. De igual modo, porque revela diferencias y puntos comunes al enfrentar problemas parecidos, que desde otros ángulos (por ejemplo, la historia política) parecen ser producto de rivalidades y ambiciones personales.

Desde esta perspectiva, una línea para leer de conjunto *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos* puede ser la de seguir las respuestas a esos problemas continuos: carencia de recursos, contribuciones directas, desorden circulatorio y casas de moneda, contrabando, agiotaje y deuda pública, y el no menos pesado de la falta de información y estadísticas confiables sobre las cuales diseñar las leyes y políticas pertinentes al estado del erario público. De aquí resultaría que la tarea de elaborar las Memorias de la Hacienda Pública sería asumida por prácticamente todos los ministros con mezclas de sentimientos que oscilaban entre la esperanza y el estoicismo, aunque bastante convencidos de que su trabajo era de primera importancia. Al respecto parece ser lo mismo sintomático e infortunado que no exista hoy una biblioteca mexicana en la que puedan consultarse completas todas esas Memorias aún dispersas. Si bien *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos* no resuelve esta carencia, sí ayuda a paliarla al facilitar el rastreo más sistemático de las interrupciones y continuidades de las políticas hacendarias en el arco temporal de doce décadas.

En general la compilación es equilibrada, y si bien no se puede criticar una obra por no aportar lo que no ofrece, si —esperamos— se emprende el tercer volumen de la colección, sería deseable que presentase estudios de otros secretarios cuya actuación ministerial merece trabajos específicos, cabría incluir a Rafael Mangino, Juan de Dios Peza, Manuel Piña y Cuevas, Santiago Vidaurri o José Higinio Nuñez. Su estudio po-

dría aportar un mayor número de claves para la comprensión del ejercicio hacendario en México que las que se pueden observar en ministros que sí se incluyen en la presente serie. Desde luego la inclusión de estos últimos bajo ningún concepto es un defecto, y menos aún su tratamiento; más bien parece haber sucedido lo que usualmente ocurre con trabajos que reúnen una amplia gama de investigadores con preocupaciones y enfoques diferentes: se atendió en primer término lo posible, intentando cubrir una muestra representativa.

Las continuidades de los proyectos y los problemas hacendarios se perciben desde el comienzo de la revisión. Un primero podría concierne a los diversos intentos por establecer contribuciones directas que permitieran al fisco construir una alternativa estable de ingresos frente a los fluctuantes ingresos aduanales. Con tónicas distintas, los trabajos de Carlos Rodríguez Venegas, Luis Jáuregui y José Antonio Serrano lo abordan. Rodríguez revisa el infructuoso esfuerzo por imponer los denominados “derecho auxiliar nacional” –consistente en “el pago anual de cuatro reales a cada persona”, fuera mujer u hombre, desde los catorce hasta los 60 años de edad, con excepción de religiosos e impedidos– y “derecho de consumo”, que tasaba a arrendatarios de inmuebles excluyendo a aquellos que pagaban menos de doce pesos mensuales. De hecho, las autoridades provinciales eran las encargadas de coleccionar estas gabelas, por lo que no extraña que al no poder recaudarlas se comenzase a discutir el *contingente*, una contribución que gravaba “directamente” a los estados, previa estimación de sus fuentes explotadas de riqueza. Jáuregui explica cómo, a partir de la Ley de Clasificación de Rentas, elaborada por José Ignacio Esteva, se creó la base del federalismo con un sistema que intentó centralizar la administración hacendaria, toda vez que el pacto federal mexicano restringió facultades sobre esta materia al poder ejecutivo. Y si bien la reorganización administrativa se echó a andar, no se tradujo en una mayor recaudación de las aportaciones de los estados. Lorenzo de Zavala criticaría acremente los escasos éxitos de Esteva, aunque simultáneamente reformularía su proyecto de centralización hacendaria, pero matizándolo con el regreso a la fórmula del ministro del Primer Imperio, Antonio de Medina: las contribuciones directas. Es claro que las circunstancias habían cambiado mucho con respecto a la *Primera República*; las exiguas condiciones del erario, agobiado por el agotamiento de los recursos procedentes de los préstamos contratados en Inglaterra, y los magros resultados del contingente presionaron a Zavala a modificar las contribuciones directas, lo que tensó el pacto federal. La moderna ley de mayo de 1829 integró las diversas fuentes de la riqueza en las personas físicas que la percibían. Al individualizarlas creó el impuesto sobre la renta. La idea era de una

modernidad para la que no parecían preparados los intereses que componían la sociedad y para la que tampoco estaba preparada la administración: observando los magros esfuerzos de las autoridades provinciales, controladas por las elites locales, Zavala defendió la posibilidad de que el gobierno general pudiese efectuar los cobros que no recaudasen los estados. La reacción no se hizo esperar y el pacto federal vino a ser discutido en forma más acalorada, paradójicamente, por la decisión de un personaje y un gobierno que alentaron la defensa de las libertades provinciales. La triste paradoja de que este connotado yorkino-federalista se viese envuelto incluso en acontecimientos sombríos para erigir a Vicente Guerrero como presidente y defensor de esas libertades, para luego convertirse en principal impulsor de proyectos de centralización hacendaria, reviste una ironía absoluta. Hay, claro, puntos para los que los lectores podrían reclamar mayor abundamiento, información y énfasis, pero como un "primer balance" ante el umbral de la bancarrota estatal o la apertura de una historia fiscal mucho más entreverada y compleja, el texto ilumina bien el conjunto de contradicciones que llegaban para quedarse por varias décadas.

El giro zavaliano coincidió con una pésima nueva situación hacendaria y el intento de reconquista de Barradas; pero ¿además de "tensar hasta romper", existían otras alternativas para Zavala? Al menos una se inicia con Zavala y se reconoce con José María Bocanegra; la contratación de deuda interna privada de corto plazo: el agiotaje. Cecilia Noriega estudia las diversas gestiones de Bocanegra. La primera sigue inmediatamente a la de Zavala, y en ella se revela un primer enfrentamiento con el agiotaje; la contratación de un préstamo en mejores condiciones, lo que incluso sería reconocido por Zavala, pese a que éste no solía proceder de buena fe con aquél. Una aportación importante del trabajo concierne al esclarecimiento de la mayor responsabilidad del vicepresidente Valentín Gómez Farías en nuevos contratos con el agio durante la segunda gestión de Bocanegra, la más estudiada por la autora. Esta gestión ocurrió en 1833, año dominado por el proyecto de desamortización de bienes eclesiásticos que, como es sabido, creó innumerables tensiones. Noriega subraya que el proyecto se impulsó sin el consenso del presidente constitucional, Santa Anna; gesto impolítico que obstaculizó el proyecto, tanto por el disenso del veleidoso encono del caudillo veracruzano como por la división e incertidumbres del gabinete. Pero, en al menos un sentido, podría revelarse un éxito de Gómez Farías, pues si a la primera renuncia de Bocanegra siguió la decisión de Bustamante de cancelar el pago desconocimiento de la deuda interna; la segunda fue seguida por un rotundo triunfo del agio, simbolizado con la erección de Antonio de Garay, connotado agiotista, como secretario de Hacienda.

Aquí valdría preguntar ¿cuánto tiempo duró la dominación del agio sobre la Hacienda mexicana? Pues no deja de ser ilustrativo que la mayor parte (diez) de los doce ensayos que componen el primer volumen de *Los secretarios...*, atiende indirecta o directamente problemas derivados del agio. ¿Realmente abarca las cinco décadas que toca este primer volumen? Desde luego los momentos del esplendor del agio habría que localizarlos entre el final de los años veinte y el final de la guerra con Estados Unidos. Igualmente ilustrativo es, como lo muestra Rosa María Meyer, que el denominado grupo de los agiotistas no funcionase siempre como un grupo, *strictu sensu*. Los nudos de intereses formados en derredor del agio dotaron de tal complejidad los diversos arreglos y proyectos de consolidación de la deuda interior que incluso, cuando conspicuos agiotistas se hicieron cargo del ministerio, tampoco fue posible satisfacer los intereses de todos éstos. Quizá el problema más grave que trajo el agio fue la transformación de esa deuda interna en externa. Distintos trabajos, de este volumen I de *Los secretarios*, aluden a esa transformación. María Teresa Bermúdez desarrolla el mejor ejemplo con la disputa generada en torno a las reclamaciones y adeudos contratados por el oficioso representante de México en Londres, Fernández de Lizardi, al comienzo de la década de 1840. Una deuda para la que se presentaron demandas de satisfacción exorbitantes (se llegó incluso a exigir la entrega de 10 000 000 de acres de tierra en pago); el agobio que producían éste y otros préstamos motivaría la suspensión de pagos que decretó Santa Anna en octubre de 1841, y a la que reaccionaron los prestamistas involucrados logrando que interviniesen las legaciones de Francia, Inglaterra y España; con la presión de éstas el asunto se resolvió ventajosamente para aquéllos. El caso introdujo una nueva y perniciosa dinámica: futuras reclamaciones se harían entre gobiernos, y la deuda adquiriría el carácter de externa, con lo que se preferenciaban sus pagos.

Este cambio de circunstancias motivó cambios en la política hacendaria. Entendiéndose la insostenibilidad del problema se renovó el interés en crear un banco nacional de composición mixta para fungir como agente financiero estatal, pero los posibles agioaccionistas entorpecieron el proyecto, citando incluso las fallidas experiencias del Banco de Avío y el del Cobre. Manuel Payno vio frustrarse los esfuerzos de Manuel Piña y Cuevas a este respecto, e ideó la alternativa de crear una Junta de Crédito Público. La junta conocería, entre otros asuntos principales, el arreglo de la deuda interior de 1850, en donde serían reunidas once deudas distintas cuyo solo anuncio de pago sería motivo de protestas entre los acreedores, que emplearían sus posiciones políticas y sociales para verse nuevamente favorecidos con la preservación del antiguo estado de cosas. La junta también suponía una reorganización administrativa

aduanal, la consolidación de las deudas en un solo fondo, al tiempo que buscaba establecer otro modo de relación entre el ministerio y sus acreedores. Como Piña y Cuevas, Payno fracasaría en su intento, algo en lo que colaborarían los rumores y las acusaciones lanzadas por José María Esteva y González, fiel representante de los intereses del agiotaje y futuro ministro, cuyo padre y homónimo (*supra*) también había sido titular de Hacienda.

Como lo demuestra fehacientemente este ejemplar, el agio ocupaba un lugar central en la exacción de la Hacienda pública, pero dicho lugar era compartido, alternado y defendido con el ejército. Por ello una tarea abierta de este primer volumen de *Los secretarios*, será la exploración con acento analítico, de esta perniciosa interacción en el desempeño de la secretaría, pues si bien en este volumen aparecen muchas claves para comprender el problema, éste no se desarrolla en su complejidad. A este respecto, la multiplicidad de tratamientos –que muestran los artículos como conjunto– puede generar al lector no especializado la impresión de tratarse de datos esparcidos entre personalidades, intereses y coyunturas diversos; cuando, más bien, la persistente interacción de militares y agiotistas deja ver nudos de complejas relaciones, en donde lo mismo surge la armonía que la contradicción, pero no queda clara la tendencia histórica. Una tendencia que decanta su mayor quiebre bajo la gestión de Miguel Lerdo de Tejada. Carmen Blázquez muestra los dilemas de este secretario al buscar soluciones cada vez más radicales o alejadas de los “camino trillados”, al enfrentar las resistencias de los sectores afectados que llevaran a la *guerra de Reforma* y a la *intervención*; detrás de su olvidada participación en el último gobierno de Santa Anna, de su activa y polémica gestión en el gobierno liberal de Veracruz, o de su rechazada actividad diplomática en Estados Unidos, también está la clausura de una época en la Secretaría de Hacienda mexicana. Con Lerdo se anuncian con mayor claridad los visos de nuevos momentos que tendrán su definición en la modernidad porfiriana.

La revisión de esta modernidad y la que nace con la irrupción revolucionaria son el centro del segundo volumen de *Los secretarios*, que desde ya invitamos a consultar y que próximamente tendremos la oportunidad de comentar.

Luis Anaya Merchant
Universidad Autónoma de Morelos