

RESEÑAS

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

Los trece trabajos que integran el segundo volumen del libro *Los secretarios de Hacienda y sus proyectos* abordan varios momentos fundamentales de la historia político-económica de México: la intervención francesa, la restauración de la república, el porfiriato, la revolución y la reconstrucción posrevolucionaria. Cuatro momentos que la historiografía política se ha esforzado por diferenciar y que, en conjunto, forman un periodo de más de 70 años -casi lo doble de lo tratado en el primer tomo- que revelan, en el plano económico y fiscal, muchas más continuidades y distintos elementos de ruptura con sus respectivos pasados.

Es natural que en una obra de estas dimensiones y divisiones surjan asimetrías de forma entre el primer y segundo volumen. También es comprensible que existan diferencias de contenido. Al respecto, quizá la primera y más notoria es que en este segundo volumen no se registran -por decirlo de algún modo- "ausencias" notorias, es decir, no se echa de menos a algún ministro, pues con excepción del imperio todos los periodos están "representados" incluso por varios secretarios. Si en mi primera impresión algo se debe de extrañar es el cierre o término mismo del volumen; 1933 es una fecha válida o incluso atractiva a primera vista, pero ¿representa el término del periodo rector o conviene revisar este ciclo? Quizá un estudio de la larga gestión de Eduardo Suárez hubiese sido un mejor modo de clausurar en un sentido más inteligible la

consolidación de la moderna Hacienda pública mexicana. O quizá debamos esperar que tal análisis inicie los trabajos de un tercer volumen.

Los retos para formar el segundo fueron, sin duda, importantes. De hecho suscita la impresión de existir una suerte de tensión entre el interés de ofrecer una imagen representativa de cada uno de los momentos históricos citados pese a la desigual proporción de proyectos y periodos ministeriales. El contraste más evidente, pero no el único, se sugiere entre Lacunza, "el ministro que no lo fue", y Limantour, quien pareció cansarse de serlo.

José María Lacunza fue uno de los diez ministros de la Hacienda imperial de Maximiliano, no es claro que haya sido el más importante y tampoco que las diez semanas que permaneció al frente del Ministerio hayan sido de especial relevancia. En todo caso, la recuperación que hace Erika Pañi del citado ministro ilustra tanto la continuidad de los problemas tratados en el primer volumen del libro como la novedad de algunas soluciones propuestas, por ejemplo, el empleo de instrumentos fiscales para "distribuir la propiedad y fomentar la inmigración".

La contraparte de la Hacienda imperial apenas podría estar mejor representada por José María Iglesias, el hacendista de Juárez durante la intervención. Elisa Speckman resalta que Iglesias estaría más preocupado por la reducción de los ingresos que por su insuficiencia inmediata. Aunque, claro, la visión de corto plazo que imponía el Estado de guerra complicaba un escenario dominado por la tensión entre autoridades estatales y federales, muy bien ejemplificado en la relación mantenida entre Iglesias y Santiago Vidaurri, gobernador de Nuevo León y quien también sería ministro de Hacienda de Maximiliano (y uno de los pocos que pueden echarse de menos en esta compilación). Para aumentar los ingresos Iglesias combatió la práctica de los descuentos aduanales y la corrupción (un término que llama la atención, pues por extraño que parezca se ha usado poco en el conjunto de los trabajos) de los funcionarios de garita, se rehusó a renovar arrendamientos bajos a casas de Moneda y refrendó la alternativa de cubrir el déficit fiscal con la desamortización de bienes eclesiásticos. Desde luego el balance de su gestión estaría incompleto si no se alude a los ingresos extraordinarios, tema que ojalá suscite nuevas investigaciones, por ejemplo, en lo que concierne a la confiscación de "los culpables de traición".

María José Rhi Sausi analiza la gestión de Francisco Mejía durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. Mejía tuvo una larga experiencia en el Ministerio que incluyó -cosa rara entre sus pares- ser sujeto a un juicio por el primer gobierno de Porfirio Díaz bajo cargos administrativos y peculado. Seguramente por un problema de espacio Rhi Sausi no pudo desarrollar qué pudo haber de sustancia en esta aparente venganza

política. Quizá pudo haber estado ligada a un aspecto que causaba desconfianza en el Congreso, la percepción de un desequilibrio presupuestal y una inconsistencia en la presentación de la cuenta pública. No obstante -dada la deficiente estructura hacendaria, la penuria del erario y las necesidades militares-, la imagen que delinea Rhi Sauri es la de un buen administrador al que le correspondió instrumentar la ley del timbre o introducir nuevas tarifas (por ejemplo, el derecho de portazgo) y continuar políticas como las concerniente a las casas de moneda (recuperando el control de varias muy importantes), de cuya administración privada -pese a su convicción liberal- hacía críticas duras: eran "un obstáculo para la reducción de impuestos a la minería y, sobre todo, mantenían una influencia negativa sobre la circulación monetaria" al provocar su abundancia o escasez.

En este segundo volumen de *Los secretarios de Hacienda* se examinan a connotados funcionarios que lo mismo sirvieron al juarismo que al porfiriato, como Matías Romero y Manuel Dublán; no hay duda que su obra y la de Limantour ejercería una influencia profunda en el Ministerio. Graciela Márquez destaca bien los esfuerzos reformadores de Romero entre 1869 y 1870 que, a la postre y en sus aspectos más relevantes, serían recogidos por los siguientes ministros, incluido Mejía. Romero, cuya carrera se debía a Benito Juárez, conocía a fondo los problemas heredados por los primeros periodos republicanos: la Hacienda estaba exhausta por endeudamientos gravosos e irregularidades en el ingreso derivados fundamentalmente de los azares del comercio exterior. Márquez ha subrayado con facilidad y buen tino las paradojas y problemas que afectaban al fisco, por ejemplo, el hecho de que la dependencia de los ingresos aduanales atentase en contra del principio liberal del libre comercio, pues tal dependencia implicaba el incremento de tasas impositivas, lo que tendía a afectar el comercio con el exterior. Para combatir esta dependencia Romero ensayó introducir el impuesto del timbre, mismo que se impuso después de una larga negociación en donde la federación renunció al cobro de la contribución federal de los estados.

Si con Romero el Ministerio se reformó administrativamente y logró ingresos más regulares, la gestión de Dublán se reconoce, sobre todo, por haber reducido el costo financiero de la deuda. El estudio de Leonor Ludlow describe este problema ligándolo con el déficit heredado por el gobierno de Manuel González y con el importante papel desempeñado por el Banco Nacional de México en tanto principal banco emisor y principal agente financiero del gobierno porfiriano. A Dublán le correspondió resolver los desajustes derivados de los excesos gonzalistas; se extraña un poco que no se presente una explicación más amplia de los problemas de circulación monetaria (crisis de la moneda de níquel y

devaluación de la plata) que marcaron su gestión. Sin embargo, es claro que en la escala de prioridades merecía una mayor atención el arreglo de la deuda (se estima que "redujo los intereses vencidos en 85%") y el restablecimiento del crédito internacional; lo que permitió, entre otras cosas, reordenar el mercado de acciones que, sin embargo, no tuvo el crecimiento deseado -por razones de distintos niveles- y, como anota Ludlow, impulsó su revalorización, aunque también incrementó las formas de especulación en adquisición de títulos de ferrocarril, terrenos baldíos y firmas industriales y agrícolas.

José Yves Limantour no sólo fue uno de los doce hacendistas del porfiriato, es, más bien, su mejor representante. Sin duda, su gestión de 18 años marcó la organización del Ministerio y lo convirtió en un poder fáctico "detrás del trono". En algún sentido su labor fue menos problemática que sus predecesores, pues heredó un Ministerio mejor administrado; no obstante, también heredó -como lo señala el estudio de Alicia Salmerón- los problemas potenciales de una economía de frágil expansión. Problemas que se mezclaron con la "poca sensibilidad" del Limantour al crecimiento de las desigualdades sociales ocasionadas por factores como la continua devaluación de la moneda o la elevada concentración industrial (un elemento que se dejó al margen), o porque -como bien Señala Salmerón- "su política de gasto priorizó comunicaciones y obras públicas por sobre renglones tan principales como la administración de justicia" y la educación. El reto de revisar la larga gestión de Limantour en un ensayo breve ha sido bien encarado por la autora, pues viene a sintetizar una visión que muchos compartirán y que bien podría servir de base para una polémica más profunda al desarrollar una versión más amplia. Un punto que requeriría de otro enfoque o que podría ser difícil aceptar concierne a que sólo sean "sesgos" de "política de gasto", líneas de decisión que se sostienen durante casi dos décadas pese a costos gravosos y "generosas subvenciones" a la creación de infraestructura. Después de todo, esta línea se sigue en otros rubros que no han sido tratados con amplitud (por ejemplo, sistema financiero y privilegios fiscales) por razones de espacio, lo que no desmerece sobre todo al vincularse a los estudios anteriores (Speckman, Rhi Sausi, Márquez y Ludlow) para ofrecer un buen y provocativo panorama de los desafíos que enfrentó la Hacienda mexicana en el juarismo y el porfiriato.

Los secretarios de Hacienda surgidos de la revolución estuvieron, de un modo u otro, marcados por la imagen de Limantour; bien fuese por estar explícita (Ernesto Madero) o implícitamente de acuerdo con él o porque como antiguos adversarios políticos se sentían obligados a afectar sus postulados y las instituciones que creó (Esquivel Obregón, Cabrera). Desde luego, no faltarán los lectores que se sorprendan de la falta de

respeto que tenía Ernesto Madero hacia Limantour, y apenas hay duda de que sus políticas habrían diferido y, sin embargo, éstas difirieron, en principio, por las crecientes reclamaciones de afectaciones de guerra y gastos militares (por ejemplo, licénciamiento de tropas) que hubo de enfrentar el primero. Jesús Méndez ha señalado elementos de cambio en un proyecto hacendario que deliberadamente pretendía ser continuador de la política limantourea, y quizá sólo ha de extrañarse -que no de reclamarse- en su trabajo otro elemento de diferenciación que está presente en el gobierno maderista: el desarrollo de un incipiente nacionalismo económico.

Dicho elemento, siempre dentro de un esquema liberal, se muestra con mayor claridad en el régimen "restaurador" de Victoriano Huerta. En su estudio sobre Toribio Esquivel Obregón, primer ministro de la Hacienda huertista, Guillermo Zermeño se ha preocupado sobre todo por relatar al lector la forma como aquél, un "no especialista", logró ascender a ese despacho. Una carrera, sin duda, accidentada pero que no parece distanciarse tanto de la que seguirían otros "no especialistas" -la mayoría- que ocuparían el Ministerio. Abogado con lecturas autodirigidas en la sociología y la economía, Esquivel Obregón fue conocido como uno de los periodistas más críticos y leído del Bajío, mientras que hoy su fama se debe a sus trabajos en la historia del Derecho. Además de tener la imagen de un crítico legitimado por el maderismo, en él hay el deseo manifiesto de trazar una política "general" o "no especializada" y se delinean algunos de los problemas heredados más graves; notoriamente le faltan los medios para resolverlos, incluido -claro- el tiempo. Muy pronto se muestran sus límites: lo que parecían sólo errores de información en su crítica a la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito de 1908, se revela en actos de "ingenuidad" -como sugiere Zermeño- durante su gestión ministerial. Un punto importante al respecto y que hubiese merecido una referencia específica, era la pregunta que se hacía don Toribio bajo diversas elaboraciones: ¿cuál es la proporción adecuada de respaldo metálico y circulante fiduciario para propiciar un "sano" crecimiento del crédito? Desde luego no abogó por la proporción de Limantour (de 1 a 2) a la que criticó siempre de alta; pero no correspondió a él sino a Adolfo de la Lanza sancionar su reducción. Otros dos problemas íntimamente relacionados que le preocuparon, los ferrocarriles y la deuda, se extrañan en este trabajo.

Si la gestión de los ministros anteriores conoció infinidad de complicaciones, las de los ministros del gobierno constitucionalista probablemente fueron las más accidentadas del siglo. Leonardo Lomelí estudió la labor reorganizativa de Luis Cabrera y Rafael Nieto, y coincide con la mayoría de los investigadores anteriores en señalar que fueron los temas

fiscales, monetarios y de desequilibrio de gasto los principales obstáculos que encontraron en su gestión. En la búsqueda de soluciones, Cabrera y Nieto impulsaron la formación de una Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera en la que desempeñaron un papel importante dos especialistas estadounidenses, A. Chandler y E. Kemmerer, quienes vale la pena mencionar, pues su asesoría no se limitó al periodo de Carranza. Lomelí observa con tino una tendencia centralizadora en el plano administrativo-fiscal de las políticas carrancistas, pero es de extrañar que no se haya ocupado más ampliamente de las causas que facilitaron el inicio de este proceso ni en el grave significado que traería a los ayuntamientos esta política, y que, para hacer justicia a su trabajo, no se manifiestan con claridad sino después de la crisis fiscal de 1923. En todo caso, el trabajo de Lomelí es el único de la compilación que enfrenta la tarea de estudiar simultáneamente a dos ministros, y la imagen de conjunto que ofrece es que ambas gestiones están más marcadas por la semejanza que por la diferencia. Sin embargo, intuimos que ésta parece más bien una imagen heredada, un examen más detenido de la obra de Nieto, en la que los investigadores tengan la oportunidad de consultar fuentes consulares extranjeras que prometa mostrar diferencias más amplias.

Adolfo de la Huerta, Alberto J. Pañi y Luis Montes de Oca son los últimos tres ministros analizados, respectivamente por Carmen Collado, Aurora Gómez y Carmen Solórzano. No creo que haya duda de que la figura de Pañi sea la que mejor encarne la transición entre De la Huerta y Montes de Oca, además Pañi, un poco recordando lo que sucedía en el siglo XIX, a ambos los sucedió y criticó duramente. También ambos enfrentaron crisis especialmente adversas al final de su gestión: De la Huerta vio caer los ingresos derivados de exportaciones petroleras dramática y repentinamente, mientras que Montes de Oca enfrentó tanto las consecuencias de la depresión internacional de 1929 como una significativa caída del precio de la plata. Los tres intentaron resolver el problema de la deuda aunque con matices y énfasis distintos; no obstante, de conjunto se mostró una comprensión progresiva en los gobiernos mexicanos y en los alcances económicos de los acuerdos de 1922, 1925 y 1930-1931. En materia fiscal, De la Huerta introdujo el impuesto sobre la renta como un impuesto que denominó del "Centenario", pero fracasó en el intento de imponer un gravamen predial que garantizara las expropiaciones agrarias, como tampoco pudo organizar la convención hacendaría nacional ni vencer las resistencias para crear el anhelado banco central del país. En más de una medida Pañi cosechó los proyectos que su adversario había iniciado. El sombrío cuadro que pinta Pañi al iniciar su gestión y que Aurora Gómez recuerda al lector contrasta evidentemente con las diversas fuentes que emplea Collado para ponderar la imagen de Adolfo

de la Huerta. Llama la atención que Carmen Solórzano no participara en este debate, toda vez que con cambios de personajes, de fechas y de detalles, Pañi también inició una ofensiva política contra Montes de Oca, en donde éste, como lo haría normalmente en su carrera política, se caracterizó por su prudencia.

Varios fueron los proyectos que los unieron y separaron. En materia financiera, los tres tuvieron una posición frente al modo como debería funcionar el Banco Central; Carmen Collado muestra los proyectos que Adolfo de la Huerta conoció para tal organismo; a Pañi correspondió fundar la institución y a Montes de Oca ver lo mal que funcionó durante su primera etapa, y que Carmen Solórzano sólo vinculó al problema de la "especulación monetaria" que, por lo demás, es una constante tratada en los dos volúmenes del libro. En materia fiscal los problemas también fueron mayúsculos y, sin duda, como ha enfatizado Aurora Gómez, existió un cambio importante con la introducción del impuesto sobre la renta, pues implicó un elemento de progresividad en la estructura fiscal heredada del porfiriato. El esfuerzo de Montes de Oca ocurrió principalmente en materia de reorganización administrativa, así sucedió con el propio impuesto sobre la renta, sobre los gravámenes especiales, la contribución federal y en lo concerniente al gasto, con el arreglo de la deuda externa. En este último aspecto, Carmen Solórzano nos recuerda en trazos amplios los problemas de las negociaciones internas y externas, un tratamiento similar da a la cuestión de la reforma monetaria; asuntos que, sin embargo, hubiese sido pertinente vincular en un sentido más analítico.

En cualquier caso, no hay duda que este largo esfuerzo aporta una comprensión de conjunto sobre el ejercicio hacendario en México, en el que los personajes de carne y hueso, de intereses, saberes y limitaciones históricas, los ministros moldean una institución fundamental para explicar nuestro devenir republicano. Bienvenida la reunión de esta amplia gama de investigadores, de este encuentro de preocupaciones y enfoques diferentes que, esperemos convoque -pues tal ha sido el espíritu que animó a su coordinadora- la apertura de una nueva agenda de investigación y de debate.

Luis Anaya Merchant